

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

PROGRAMA DE POS-GRADUACIÓN EN RELACIONES INTERNACIONALES

SAN TIAGO DANTAS – UNESP, UNICAMP, PUC-SP

OSVALDO CARLOS MONGE ARÍSTEGUI

Brasil y Chile ante el ascenso de China: Formas de aproximación y búsqueda de autonomía en medio de una disputa hegemónica global (2006-2016)

São Paulo

2023

OSVALDO CARLOS MONGE ARÍSTEGUI

Brasil y Chile ante el ascenso de China: Formas de aproximación y búsqueda de autonomía en medio de una disputa hegemónica global (2006-2016)

Tesis presentada al Programa de Posgrado en Relaciones Internacionales San Tiago Dantas, de la Universidad Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), de la Universidad Estadual de Campinas (Unicamp) y de la Pontificia Universidad Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigencia para la obtención del título de Doctor en Relaciones Internacionales, en el área de concentración “Instituciones, Procesos y Actores”, en la línea de investigación “Gobernanza, Política Internacional y Política Exterior”.

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de Doutor em Relações Internacionais, na área de concentração “Instituições, Processos e Atores”, na linha de pesquisa “Governança, Política Internacional e Política Externa”.

Orientador: Prof. Dr. Tullo Vigevani.
Coorientador: Prof. Dr. Marcos Cordeiro Pires.

São Paulo

2023

Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho"
Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais – Biblioteca
Graziela Helena Jackyman de Oliveira – CRB 8/8635

Monge Arístegui, Osvaldo Carlos.

M743 Brasil y Chile ante el ascenso de China : formas de aproximación y búsqueda de autonomía en medio de una disputa hegemónica global (2006-2016) / Osvaldo Carlos Monge Arístegui. – São Paulo, 2023.

511 f. : il.; 30 cm.

Orientador: Tullo Vigevani.

Coorientador: Marcos Cordeiro Pires.

Tese (Doutorado em Relações Internacionais) –
UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-graduação em
Relações Internacionais San Tiago Dantas, 2023.

1. China – Relações econômicas exteriores – América Latina. 2.
China – Relações econômicas exteriores – Brasil . 3. China –
Relações econômicas exteriores – Chile. I. Título.

CDD 337.5108

IMPACTO POTENCIAL DE ESTA INVESTIGACIÓN

Esta tesis organizó y analizó datos sobre los modos de aproximación de Brasil y Chile al ascenso económico y político de China y su expansión en el espacio hemisférico occidental americano, así como sus efectos geopolíticos, con el fin de contribuir al conocimiento de un área de estudios en formación que aborda las derivaciones de este fenómeno dentro del triángulo formado por EE.UU., la RPC y América Latina.

IMPACTO POTENCIAL DESTA PESQUISA

Esta tese organizou e analisou dados sobre as formas pelas quais o Brasil e o Chile abordaram a ascensão econômica e política da China e sua expansão no hemisfério ocidental americano, bem como seus efeitos geopolíticos, a fim de contribuir para o conhecimento de uma área de estudos em formação que trata das derivações desse fenômeno dentro do triângulo formado pelos EUA, a RPC e a América Latina.

POTENTIAL IMPACT OF THIS RESEARCH

This thesis organized and analyzed data on the ways in which Brazil and Chile approached China's economic and political rise and its expansion in the western hemispheric space of the Americas, as well as its geopolitical effects, in order to contribute to the knowledge of an area of studies in formation that addresses the derivations of this phenomenon within the triangle formed by the USA, the PRC and Latin America.

OSVALDO CARLOS MONGE ARÍSTEGUI

Brasil y Chile ante el ascenso de China: Formas de aproximación y búsqueda de autonomía en medio de una disputa hegemónica global (2006-2016)

Tesis presentada al Programa de Posgrado en Relaciones Internacionales San Tiago Dantas, de la Universidad Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), de la Universidad Estadual de Campinas (Unicamp) y de la Pontificia Universidad Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigencia para la obtención del título de Doctor en Relaciones Internacionales, en el área de concentración “Instituciones, Procesos y Actores”, en la línea de investigación “Gobernanza, Política Internacional y Política Exterior”.

Orientador: Prof. Dr. Tullo Vigevani.

Co-Orientador: Prof. Dr. Marcos Cordeiro Pires.

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de Doutor em Relações Internacionais, na área de concentração “Instituições, Processos e Atores”, na linha de pesquisa “Governança, Política Internacional e Política Externa”.
Orientador: Prof. Dr. Tullo Vigevani.
Co-Orientador: Prof. Dr. Marcos Cordeiro Pires.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Marcos Cordeiro Pires (Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – UNESP)

Prof. Dr. Gustavo Enrique Santillán (Universidad Nacional de Córdoba - UNC)

Prof. Dr. Carlos Eduardo Ferreira de Carvalho (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP)

Profa. Dra. Ana Tereza Lopes Marra de Sousa (Universidade Federal do ABC - UFABC)

Prof. Dr. Jorge Riquelme Rivera (Universidad de Chile)

São Paulo, 28 de agosto de 2023

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a mi esposa, Noemí Aramburú, y a mis hijas, Laura, Daniela y Aitana Monge Aramburú, y a Dominga y Santiago Freire Monge, por la infinita paciencia demostrada a lo largo de un intenso trabajo que, dadas sus exigencias de tiempo y dedicación, me demandó largas horas de ausencia del espacio familiar.

Agradezco a mis padres, Hernán Monge González y Alicia Arístegui Kerr, quienes incentivaron mi curiosidad hacia diversos campos del quehacer humano y cierta avidez por intentar asimilar todo tipo de conocimientos, dos factores que, unidos a mis hábitos de lector inveterado, hicieron un poco más leve y llevadera la tarea de elaborar una tesis de posgrado que me impuso exigencias no menores.

Deseo manifestar también mi agradecimiento a todo el personal del Programa de PosGraduación en Relaciones Internacionales San Tiago Dantas (PPGRI), los que en todo momento me brindaron su más amplio y cordial apoyo para que pudiera llevar adelante esta improbable empresa (o esta aventura, como quiera vérsela) que, en ocasiones, me presentó más de alguna dificultad. En primer lugar, a quienes me dieron la bienvenida al Programa, los entrañables profesores Tullo Vigevani y Samuel Soares Alves, y luego a todos y todas quienes me nutrieron con su generoso e inagotable caudal de sabiduría. En particular, agradezco a la profesora Suzeley Kalil Mathias, que me explicó, además, con gran paciencia y dedicación, cómo convalidar asignaturas de mi Magíster para hacer más breve el recorrido hacia el Doctorado, y me distinguió con su amistad.

Agradezco, asimismo, a todos mis colegas, tanto del Programa de Maestría como el de Doctorado, que compartieron horas de solaz y esparcimiento, así como de incesante trabajo académico, junto a este compañero, bastante mayor que ellos en edad, llegado desde el Cono Sur de América, para participar de una maratón de trabajos y de algunos siempre apreciables momentos de distensión que aliviaron la carga de los estudios y la labor investigativa. Quisiera hacer una especial mención, en ese sentido, a quienes participaron de inolvidables tertulias extracurriculares en el Largo de São Francisco y en distintos lugares de São Paulo, como João Victor da Motta Baptista, Pedro Henrique Mota, Artur Bertolucci, Letícia Rizzotti, Mariana Couto, Emerson Junqueira, y otros colegas. Y, ya fuera

del grupo “Game of Thrones”, a Marcela Franzoni, Jorge Rodrigues, Julia Borba, Cristián Valdivieso, Jonathan de Assis, Késsio Lemos, Andre Sanches y Clarissa Forner. A todos nos distanció la pandemia de 2019, y otras calamidades concomitantes, pero seguimos estando, pienso yo, unidos por un invisible y fuerte lazo.

Hago extensivos, además, mis agradecimientos a los profesores Héctor Saint-Pierre, Luís Alexandre Fuccille, Carlos Eduardo Ferreira de Carvalho, Giuliano Contento, Shiguenoli Miyamoto, Eduardo Mariutti, Flavia de Campos Mello y Cristina Soreanu Pecequilo, quienes me impartieron enriquecedoras aulas de sus respectivos campos de especialidad en la acogedora sede del Programa, en la Praça da Sé.

Agradezco, a su turno, a los miembros de la mesa del examen de calificación y de defensa de esta tesis, así como a los suplentes designados para integrar las mismas, por su permanente disponibilidad y por sus valiosas contribuciones y aportes que han, sin duda, mejorado de manera sustancial este trabajo. Agradezco, del mismo modo, a las diligentes funcionarias del PPGR San Tiago Dantas, Giovana Vieira, Isabela Silveira y Graziela Oliveira, por su sensibilidad, amabilidad y empatía a la hora de resolver aspectos puntuales del posgrado, facilitar y recomendar bibliografía o simplemente atender, con una sonrisa en los labios, a los requerimientos de los alumnos del Programa. Incluidos aquellos que, como quien esto escribe, se comunicaban con ellas en un dudoso “portuñol”.

Quisiera cerrar, finalmente, estos agradecimientos con una mención especial para varios amigos que me impulsaron a acometer esta desafiante tarea de hacer un posgrado en un momento de la vida en que otros se limitan, con toda razón y justicia, a programar su descanso tras haber transitado por distintos caminos laborales. Entre ellos, los profesores Marcos Cordeiro Pires y a Luís Antonio Paulino, a quienes conocí en un Seminario Internacional en São Paulo, en 2011, y con los cuales he ido forjando fuertes vínculos de amistad y colaboración.

También al ex Embajador de Chile en China, Fernando Reyes Matta, quien me invitó a reemplazarlo en ese evento, al que por alguna razón él no podía asistir, y que me ha transmitido buena parte de su gran interés por las relaciones entre China y América Latina. Así como al profesor Zhou Zhiwei, que me recibió en la

sede de la Academia de Ciencias Sociales en Beijing, en octubre de 2019, para darme a conocer las visiones chinas con respecto a las relaciones transpacíficas.

Por último, agradezco a varios amigos que me han acompañado y alentado en este desafío. Entre ellos, Juan Somavía, presidente del Foro Permanente de Política Exterior de Chile; Jaime Gazmuri, actual embajador de Chile en Venezuela; Luis Maira; Ricardo Serrano; Edmundo Serani; Crístián Fuentes; Jorge Riquelme; Gilberto Aranda; Jaime Ensignia; el siempre recordado Alvaro Díaz (quien me llevó a Brasil, como Agregado de Prensa y Cultura de la Embajada de Chile, en el primer gobierno de Michelle Bachelet); Julio Héctor Marín; Eugenio Durán; José Luis Paine; José Luis Valenzuela; Leonardo Cáceres; Santiago Escobar; Rafael Otano; Diego Maihuire Hirache; Aline Tedeschi da Cunha; Víctor Hugo de la Fuente y Luis Fernando del Valle.

RESUMEN

Consolidada ya como primer socio comercial de Brasil y Chile, China goza hoy de un *status* privilegiado en Latinoamérica, donde es un actor relevante, a pesar de su lejanía. Se estima que sólo de 2000 a 2014, el intercambio entre la región y China se multiplicó 22 veces. A una primera oleada de compra de productos primarios se le suma un incremento sostenido de la inversión china directa, en energía, minería, telecomunicaciones, infraestructura y sectores financieros. La evidencia acumulada y la literatura señalan que las relaciones comerciales en alza se transforman en espacios de gravitación política, y suscitan, frente a actores desplazados o en pugna por la hegemonía, conflictos y asperezas. Dichas fricciones tienden a complejizarse dado que los Estados que se relacionan en este cuadro de geometría variable poseen estaturas disímiles, lo que genera fuertes asimetrías y realineamientos. Este trabajo intenta detectar las líneas de fuerza que problematizan y tensionan una vinculación ascendente –la de China y América del Sur– poniendo énfasis en los casos de Brasil y Chile. Dos países que, pese a sus diferencias –el primero de dimensiones continentales y el segundo, entre pequeño y mediano, en el sistema internacional de distribución de poder–, sirven como paradigmas, pues evidencian dos maneras diferenciadas de aproximación al “dragón asiático”. El objetivo es dilucidar cómo articulan y despliegan Brasil y Chile sus políticas externas ante el ascenso chino y amplían o reducen sus márgenes de autonomía y maniobra, de acuerdo a sus conveniencias y expectativas, en el marco de la pugna global EE.UU.-China. Se busca, además, identificar las restricciones y oportunidades que esta disputa les plantea y se trabaja con la hipótesis central de que el abordaje primario de estos países, ante este nuevo escenario, está guiado por lógicas coyunturales y no por visiones de largo plazo.

Palabras claves: Ascenso chino; Política externa brasileña; Política externa chilena; Autonomía; Triángulo EE.UU.-China-América Latina.

RESUMO

Já consolidada como o primeiro parceiro comercial do Brasil e do Chile, a China goza hoje de um *status* privilegiado na América Latina, onde é um ator relevante, apesar de seu distanciamento. Estima-se que só entre 2000 e 2014, o comércio entre a região e a China se multiplicou 22 vezes. Além de uma primeira onda de compras de produtos primários, houve um aumento sustentado dos investimentos diretos chineses nos setores de energia, mineração, telecomunicações, infraestrutura e financeiro. As evidências acumuladas e a literatura indicam que as crescentes relações comerciais tornam-se espaços de gravitação política e dão origem a conflitos e acrimônia diante de atores deslocados ou que lutam pela hegemonia. Estas fricções tendem a se tornar mais complexas, uma vez que os estados que interagem nesta geometria variável têm características diferentes, o que gera fortes assimetrias e realinhamentos. Este documento tenta detectar as linhas de força que problematizam e tensionam um elo ascendente —o da China e da América do Sul— com ênfase nos casos do Brasil e do Chile. Apesar de suas diferenças —o primeiro com dimensões continentais, o segundo entre pequenos e médios, no sistema internacional de distribuição de poder— estes dois países servem como paradigmas, pois demonstram duas formas diferentes de abordar o "dragão asiático". O objetivo é elucidar como o Brasil e o Chile articulam e desdobram suas políticas externas diante da ascensão da China, e ampliam ou reduzem suas margens de autonomia e manobra, de acordo com suas próprias conveniências e expectativas, dentro da estrutura da luta global EUA-China. Ela também procura identificar as restrições e oportunidades que esta disputa representa para eles, e trabalha com a hipótese central de que a abordagem primária destes países, diante deste novo cenário, é guiada por lógicas conjunturais e não por visões de longo prazo.

Palavras-chave: Ascensão Chinesa; Política Externa Brasileira; Política Externa Chilena; Autonomía; Triângulo EUA-China-América Latina.

ABSTRACT

Already consolidated as the first trading partner of Brazil and Chile, China today enjoys a privileged *status* in Latin America, where it is a relevant actor, despite its distance. It is estimated that from 2000 and 2014 alone, trade between the region and China multiplied 22 times. In addition to a first wave of purchases of primary products, there has been a sustained increase in Chinese direct investment in energy, mining, telecommunications, infrastructure and financial sectors. Accumulated evidence and the literature indicate that growing trade relations become spaces of political gravitation, and give rise to conflicts and acrimony in the face of displaced actors or those in struggle for hegemony. These frictions tend to become more complex given that the states that interact in this variable geometry have dissimilar statures, which generates strong asymmetries and realignments. This paper attempts to detect the lines of force that problematise and stress an ascending relationship —that of China and South America— emphasizing the cases of Brazil and Chile. Two countries that, despite their differences —the first of continental dimensions and the second, between small and médium, in the international system of distribution of power— serve as paradigms, since they show two different ways of approaching the “Asian dragón”. The objective is to elucidate how Brazil and Chile articulate and deploy their foreign policies in the fase of the rise of China and expand or reduce their margins of autonomy and maneuver, according to their conveniences and expectations, whithin the framework of the global struggle between the United States and China. It also seeks to identify the restrictions and opportunities that this dispute poses for them, and works with the central hypothesis that the primary approach of these countries, in this new scenario, is guided by conjunctural logics and not by long-term visions.

Keywords: Chinese Rise; Brazilian Foreign Policy; Chilean Foreign Policy; Autonomy; U.S.-China-Latin America Triangle.

LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS

ABEF	Asociación de Bancos y Entidades Financieras
ABIMAQ	Asociación Brasileña de la Industria de Máquinas y Equipamientos
ABIN	Agencia Brasileña de Inteligencia
ACCS	Academia China de Ciencias Sociales
AEG	Asociación Estratégica Global
AGA	Administración General de Aduanas de China
ALBA	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
ALC	América Latina y el Caribe
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
AP	Alianza del Pacífico
APEC	Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico
APEP	Asociación de las Américas para la Prosperidad Económica
APN	Asamblea Popular Nacional de China
ASEAN	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático
AUKUS	Pacto de seguridad de Australia, Reino Unido y EE.UU.
BAII	Banco Asiático de Inversión en Infraestructura
BC	Banco Central de Chile
BCB	Banco Central de Brasil
BCN	Biblioteca del Congreso Nacional de Chile
BDA	Banco de Desarrollo Asiático
BDC	Banco de Desarrollo de China
BEIC	Banco de Exportación e Importación de China
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BRI	Belt and Road Initiative
BRICS	Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica
CAECR	Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de

	Representantes de EE.UU.
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CB	Consenso de Beijing
CBERS	Programa de Satélites de Recursos Terrestres China
CCPIT	Consejo Chino para la Promoción del Comercio Internacional
CEAP	Cooperación Económica Asia Pacífico
CEBC	Consejo Empresarial Brasil China
CECLA	Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana
CEED	Centro de Estudios Estratégicos de Defensa de UNASUR
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CFR	Consejo de Relaciones Exteriores de EE.UU.
CIE	Comité de Inversiones Extranjeras de Chile
CLAS	Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Georgetown
CMCC	Comisión Mixta Chileno-China
CMPC	Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones
CND	Libro Blanco de la Defensa de China
CODELCO	Corporación del Cobre de Chile
CONSENU	Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas
COP 21	Conferencia de Naciones Unidas sobre Cambio Climático
CORFO	Corporación de Fomento de Chile
COSBAN	Comisión Sino-Brasileña de Alto Nivel y Coordinación
COVID-19	Coronavirus
CPC	Confederación de la Producción y el Comercio
CPTPP	Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership
CRS	Servicio de Investigación del Congreso de EE.UU.
CS	Comando Sur de EE.UU.
CSD	Consejo de Seguridad y Defensa de UNASUR
CSN	Consejo de Seguridad Nacional
CuPIC	Copper Partners Investment Company

CW	Consenso de Washington
DAAFAR	Fuerzas de Defensa Aérea de Cuba
DEPA	Acuerdo de Asociación de Economía Digital
DD.HH.	Derechos Humanos
DI	Diálogo Interamericano
DIRECON	Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales de la Cancillería de Chile
DR-CAFTA	Tratado de Libre Comercio de República Dominicana y Centroamérica
DSN	Doctrina de la Seguridad Nacional
DOD U.S.	Departamento de Defensa de EE.UU.
DOS U.S.	Departamento de Estado de EE.UU.
ECA	Empresa de Comercio Agrícola
EE.UU.	Estados Unidos de América
EFTA	Asociación Europea de Libre Comercio
ENAP	Empresa Nacional del Petróleo
EPL	Ejército Popular de Liberación
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FCP	Fundación Chilena del Pacífico
FEB	Foro Económico de Boao
FELABAN	Federación Latinoamericana de Bancos
FF.AA.	Fuerzas Armadas
FIESP	Federación de Industrias del Estado de São Paulo
FISA	Feria Internacional de Santiago
FNE	Fiscalía Nacional Económica
FMI	Fondo Monetario Internacional
FSM	Federación Sindical Mundial
FUNAG	Fundación Alexandre de Gusmão
GGCT	Guerra Global contra el Terrorismo
GUOMINDANG	Partido Nacionalista chino
G-20	Grupo de 20 naciones más industrializadas
IA	Inteligencia Artificial

IED	Inversión Extranjera Directa
IEI	Instituto de Relaciones Internacionales – U. de Chile
ICCC	Instituto Chileno-Chino de Cultura
ILAS	Instituto de Estudios Latinoamericanos de la ACCS
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MIKTA	México, Indonesia, República de Corea, Türkiye y Australia
MINUSTAH	Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití
MITT	Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones de Chile
NDRC	Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma de la RPC
NIC	Países recientemente industrializados
NRS	Nueva Ruta de la Seda
NSA	Agencia de Seguridad Nacional de EE.UU.
NSS	Estrategia de Seguridad Nacional de EE.UU.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OBOR	One Belt, One Road
ODEPLAN	Oficina de Planificación Nacional de Chile
OEA	Organización de Estados Americanos
OIBR	Orden Internacional Basado en Reglas
OMC	Organización Mundial de Comercio
ONU	Organización de Naciones Unidas
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PAC	Plan de Acción Conjunta China-Brasil
PBEC	Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico
PC	Partido Comunista de Chile
PCB	Partido Comunista Brasileño
PCC	Partido Comunista de China
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PCUS	Partido Comunista de la Unión Soviética
PECC	Consejo de Cooperación Económica del Pacífico
PEI	Política Exterior Independiente

PIB	Producto Industrial Bruto
PNIC	Poder Nacional Integral de China
PS	Partido Socialista de Chile
PT	Partido de los Trabajadores de Brasil
P-3 CEP	Asociación Económica más cercana de los Tres del Pacífico
P-4	Acuerdo Transpacífico de Asociación Económica Estratégica
QUAD	Diálogo de Seguridad Cuadrilateral (EE.UU., Japón, Australia e India)
RAE	Región Administrativa Especial de China
RI	Relaciones Internacionales
RMB	Renminbi
RPC	República Popular China
RSC	Complejos de Seguridad Regional
SELA	Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe
SIGINT	Inteligencia de Señales
SNA	Sociedad Nacional de Agricultura
SUBREI	Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile
SUBTEL	Subsecretaría de Telecomunicaciones de Chile
SSI	Instituto de Estudios Estratégicos del Ejército de EE.UU
STEM	Science, Technology, Engineering and Mathematics
TBRP	Teoría de los Bloques Regionales de Poder
TIAR	Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
TEH	Teoría de la Estabilidad Hegemónica
TLC	Tratado de Libre Comercio
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TNP	Tratado de No Proliferación Nuclear
TPP-11	Tratado Integral y Progresivo de Asociación Transpacífico
TRI	Teoría de las Relaciones Internacionales
TTP	Teoría de la Transición de Poder

UE	Unión Europea
UNAB	Universidad Nacional Andrés Bello
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNCTAD	Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UP	Unidad Popular
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas
USWAC	U.S. Army War College

SUMÁRIO

1	INTRODUCCIÓN	24
1.1	Un escenario económico en rápida mudanza como vector y acelerador de un campo en disputa	24
1.2	Datos estilizados de un flujo de inversiones en constante y exponencial alza	26
1.3	Interrogantes en busca de respuestas y algunos elementos contextuales básicos	28
1.4	Modos singulares de relacionamiento con la potencia ascendente	32
1.5	Latinoamérica: Una región en patético estado de desintegración	35
1.6	La Nueva Ruta de la Seda y el plan <i>Made in China</i> 2025: El “dragón” despliega su vuelo	38
1.7	Brasil y Chile, como “casos-testigos” y paradigmáticos para evaluar modelos de vinculación	42
1.8	Brasil: Continuidad y visión estratégica en el período previo a la era Bolsonaro	43
1.9	Chile: Las ventajas de la posición geográfica y de una serie de “primeros logros”	45
1.10	Recorte temporal y ejes ordenadores del debate	51
1.10.1	El giro en la visualización de China en EE.UU.: De “<i>responsible stakeholder</i>” a amenaza larvada	53
1.10.2	Derivaciones en el espacio hemisférico latinoamericano del ajuste de expectativas de las potencias	54
1.10.3	Nuevos factores y ejes condicionantes que articulan la discusión sobre balance de poder en América Latina	58
1.11	Marco de referencia teórico y estructura temática	64
1.11.1	Debates en curso sobre el ascenso de China y la transición hegemónica de poder: Principales lineamientos	65
1.11.2	Desde el Sur Global, teorías contestatarias o alternativas que tensionan los paradigmas dominantes	68
1.11.3	Orden de exposición de los temas	70

2	LA RELACIÓN TRIANGULAR EE.UU.-CHINA-AMÉRICA LATINA: EJE DINÁMICO Y FLUCTUANTE DE UN TERRENO DE DISPUTA EN FORMACIÓN (PARTE 1) 2006-2010: La etapa de prevalencia de la “negligencia benigna” de EE.UU. frente a la irrupción de China en la región	78
2.1	¿Qué es un triángulo de poder y cuáles son las dinámicas que operan e interactúan dentro de él?	79
2.2	La encrucijada de hierro de los Estados no hegemónicos: Confrontación o acomodamiento	81
2.3	La autonomía, un <i>framework clave</i> que permea al pensamiento latinoamericano en el campo de la RI	84
2.4	Antecedentes históricos y contextuales que explican y justifican la construcción de un escenario de conflicto	86
2.4.1	La fase de 2006 a 2010: Un período de “negligencia benigna” matizado con leves señales de alerta	86
2.4.2	Las tempranas prevenciones de una analista del U.S. Army War College	89
2.4.3	El trabajo de Domínguez <i>et al.</i> (2006): Una visión panorámica con perspectivas encontradas	93
2.4.4	China introduce el vector de la “multipolaridad” y EE.UU. empieza a reconsiderar su “permisividad tolerante”	95
2.4.5	Dos compilaciones centradas en los aspectos estratégicos ligados al comercio y la inversión china	97
2.4.6	Dibujando los contornos del triángulo: Diferencias entre “competición estratégica” y “competición natural”	101
2.4.7	El dilema de 2008: ¿Revisionismo, pragmatismo o simple aprovechamiento de una oportunidad?	105
2.4.8	Un informe del CRS al Senado de EE.UU., China como “par competidor” y la existencia de las “dos Latinoaméricas”	111
2.4.9	La aproximación pragmática y cautelosa de China <i>versus</i> un rival que no define sus opciones estratégicas	117
2.4.10	Entorno que rodea al inicio del Sub-Diálogo EE.UU.-China sobre América Latina: Un hito crucial en el espacio triangular	122

2.4.11	Atentado a las Torres Gemelas: El “cisne negro” que explica en parte la relativa prescindencia de Washington	129
2.4.12	Aquella breve “luna de miel” cuando China aliviaba los problemas de caja de la subregión	133
2.5	Conclusiones	135
3	LA RELACIÓN TRIANGULAR EE.UU.-CHINA-AMÉRICA LATINA: VARIABLES ESTRUCTURALES Y CONDICIONAMIENTOS ESTRATÉGICOS (PARTE 2)	144
	2011-2016: La fase en que la lógica de la confrontación reemplaza a la de la cooperación	
3.1	Revisión bibliográfica del período 2011-2012: La delgada “línea roja” entre competencia y complementariedad	144
3.1.1	Hearn y León-Manríquez, 2011: Desde las advertencias de Shambaugh al “téngase presente” de Gallagher	148
3.1.2	Creutzfeldt, 2012: Un primer abordaje integral en español sobre “las relaciones transpacíficas”	160
3.1.3	Paulino y Cordeiro, 2012; Vadell, 2011; Paz, 2012: Nuevas perspectivas latinoamericanas se suman al debate	169
3.2	La expandida producción literaria del área en el cuatrienio 2013-2016	181
3.2.1	Evan Ellis y el recurrente mensaje de la presencia china en Latinoamérica como fuente de amenaza para EE.UU.	183
3.2.2	Visiones chinas de América Latina como “punto de apoyo” y palanca para el ascenso global de Beijing	194
3.2.3	Las motivaciones de fondo del <i>enlargement</i> chino, según Lei Yu	203
3.2.4	La mirada de la relación trilateral desde Latinoamérica, el factor más débil y reactivo de la ecuación	211
3.2.5	¿Socios necesarios o competidores?: Una perspectiva enfocada en la seguridad y la defensa	226
4	LAS RELACIONES ENTRE BRASIL Y LA REPÚBLICA POPULAR CHINA: IDEOLOGÍA, INTERÉS NACIONAL, COMERCIO Y PRAGMATISMO (1949-2016)	238
	Introducción	

4.1	La RPC ante un contexto nacional y global de veloces cambios	243
4.2	Brasil y China: Semejanzas y diferencias estructurales	246
4.3	Hitos significativos en la relación sino-brasileña entre 1949 y 1993	251
4.3.1	Gestación de las relaciones (1949-1974)	252
4.3.2	Fijación de las bases de las relaciones (1974-1990)	257
4.3.2.1	Alta tensión en el Consejo de Seguridad Nacional	258
4.3.2.2	Reanudación oficial de las relaciones diplomáticas entre China y Brasil	259
4.3.2.3	Década del 80: Acuerdos bilaterales con beneficio mutuo y visitas de Figueiredo y Sarney	264
4.3.3	Breve paréntesis, con um importante intervalo, en la marcha de las relaciones bilaterales (1990-1993)	267
4.4	Establecimiento de la Asociación Estratégica (1993-2002)	270
4.5	Maduración de la relación bilateral en los dos períodos de la administración Lula (2003-2010)	274
4.6	Visita a China y suscripción de la Asociación Estratégica Global (2012): Primeros pasos del gobierno de Dilma Rousseff	279
4.7	La era 2012-2015: Una etapa de intenso activismo a nivel bilateral y multilateral	282
4.8	La sombra del declive: Un ejemplo concreto de incidencia de los factores domésticos en la política externa	286
4.8.1	Lula activista, Dilma gestora: El papel de los líderes en el diseño y concreción de la política exterior	289
4.9	Patrones generales del relacionamiento China-Brasil en la primera mitad de los años 2010	294
4.9.1	El balance de un ciclo dominado por una profunda “interdependencia asimétrica”	297
4.9.2	Respuestas brasileñas al desafío planteado por el clivaje cooperación/competencia	305
4.10	Conclusiones	313
5	LOS VÍNCULOS ENTRE CHILE Y LA RPC: UNA DENSA MALLA DE INTERACCIONES CON LA ECONOMÍA	323

COMO FACTOR PREDOMINANTE

	Introducción	323
5.1	Marco histórico previo: Desde el Galeón de Manila hasta los viajes de Neruda y Allende	325
5.1.1	Intentos de superar la Cortina de Hierro en el período posterior a la Revolución de 1949	329
5.1.2	La década de los 1960: Un salto cualitativo en el nivel de la aproximación	332
5.2	Establecimiento de relaciones diplomáticas en el gobierno de Salvador Allende (1970-1973)	334
5.2.1	Un revelador diálogo entre el canciller Almeyda y el Primer Ministro Zhou Enlai en Beijing	336
5.3	Las relaciones “atípicas” durante el período de la dictadura cívico-militar (1973-1990)	343
5.3.1	La paradoja histórica de dos adversarios políticos unidos por estrictas razones de pragmatismo	345
5.3.1.1	Múltiples señales de acercamiento y de construcción de una agenda positiva en común	349
5.4	El retorno a la democracia en Chile crea las bases para la firma de un TLC con China (1990-2006)	354
5.4.1	Gobierno de Patricio Aylwin Azócar: Sembrando en terreno fértil	354
5.4.2	Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle: Se intensifica la apertura hacia el Asia-Pacífico	359
5.4.3	Gobierno de Ricardo Lagos Escobar: Chile rubrica TLCs con China, EE.UU. y la Unión Europea	361
5.5	Primer gobierno de Michelle Bachelet: Consolidación de una vinculación con China madura y estable (2006-2010)	365
5.5.1	Impactos y resultados del TLC en la balanza comercial de Chile	369
5.5.2	El caso Minmetals: Un intenso “test de esfuerzo” para la vinculación bilateral	371
5.5.3	Visita de la Presidenta Bachelet a la Escuela de Cuadros del Partido Comunista de China	374
5.6	Primer gobierno de Sebastián Piñera: Énfasis en la Alianza	378

	del Pacífico sin descuidar otras articulaciones	
5.6.1	Relación bilateral con China: Momentos de dulce y agraz en un contexto de escasas turbulencias	383
5.6.2	Un regionalismo abierto de marcado sesgo fenicio	386
5.7	El primer bienio del segundo gobierno de Michelle Bachelet	389
5.7.1	El lento pero persistente avance de la IED de origen chino en Chile	392
5.7.2	Secuencia tardía y progresiva de inversiones que recién se activa en 2008	394
5.7.3	Un cable submarino como foco y nodo de la creciente pugna interhegemónica	396
5.7.4	Tianqi compra parte de las acciones de SQM: Otra compleja prueba con resonancias políticas	398
5.7.5	A diez años de la firma del TLC: De la Asociación Estratégica a la Asociación Estratégica Integral	399
5.8	Conclusiones	401
6	CONCLUSIONES GENERALES	412
6.1	Reflexiones finales	424
	REFERENCIAS	446
	APÉNDICE - REFLEXIONES SOBRE EL SUB-DIÁLOGO	
	EE.UU.-CHINA SOBRE AMÉRICA LATINA (2006-2013) Y	
	EL CONCEPTO DE TRIÁNGULO A NIVEL SUPRAHEMISFÉRICO	
	Elementos para una problematización más acuciosa del concepto de triángulo en el caso de estudio	
	Resonancias complejas y riesgos de un paradigma conceptual “neocolonialista”	
	Algunas consideraciones de carácter general sobre el Sub-Diálogo: De Kennan a Shannon	
	Misión principal del canal de diálogo institucionalizado: “Evitar malentendidos”	
	Cómo prosiguió el diálogo entre las potencias y qué otros factores incidieron en su derrumbe	
	Un almuerzo de trabajo de Thomas Shannon con embajadores latinoamericanos filtrado por Wikileaks	

**Nueva ronda de negociaciones del Sub-Diálogo en 2008
y las señales que presagian el final de un ciclo
Hitos significativos de un proceso de paulatino distanciamiento
y “desacople”
El tema Taiwán y un encuentro de Obama con el Dalai Lama
contribuyen a atizar tensiones
Relaciones sino-estadounidenses en 2012: Un *mix*
de cooperación y rivalidad ascendente
Hillary Clinton visita Beijing buscando cerrar el capítulo
del Pivot al Pacífico de Obama
Más continuidad que cambio en las líneas gruesas, a pesar
de la altisonancia de algunas voces
Arturo Valenzuela asegura en 2015 que EE.UU. no ha perdido
terreno frente a China en Latinoamérica**

1 INTRODUCCIÓN

[...] la competencia global entre Estados Unidos y China puede actuar como un factor que resignifique la baja relevancia estratégica que Washington asigna a sus países, en particular las correspondientes a Brasil, la Argentina y Chile, probablemente en ese orden. Como en otros momentos críticos en los que la noción de periferia penetrada activó las estrategias de Estados Unidos hacia el Cono Sur, como se dio en la década de 1930 y la primera mitad de los años 1940 frente a la Alemania nazi, cabe considerar la posibilidad de que la principal preocupación de seguridad de Estados Unidos en el nivel global, esto es, la contención de China, coincida progresivamente con este mismo objetivo en la segunda periferia (R. Russell y F. Calle, “Periferias turbulentas y penetradas”, 2022).

1.1 Un escenario económico en rápida mudanza como vector y acelerador de un campo en disputa

A través de los medios de comunicación y *journals* especializados, se difunde, en forma cotidiana, un gran volumen de datos y gráficos que ilustran un fenómeno evidente e irreversible: el “desembarco” económico —y también político y diplomático, en consonancia con lo anterior— de China, en una región como América Latina (Guelar, 2013)¹, ubicada en las antípodas, desde un punto de vista geográfico, de la superpotencia emergente y que ha sido tradicionalmente considerada, a nivel geopolítico, el “patio trasero” de Estados Unidos.

Organismos como la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o el Banco Mundial (BM) actualizan todos los años sus cifras mostrando cómo el intercambio de bienes de la región con la República Popular China (RPC) se densifica y alcanza niveles cada vez más elevados. Se señala, por ejemplo, que el comercio entre China y América Latina creció un 22% en los primeros once meses de 2017, con respecto al mismo período anterior, tras dos coyunturales caídas consecutivas en 2015 y 2016, como reflejo

¹ Un libro del argentino Diego Guelar, quien después se convertiría en embajador en Beijing del gobierno de Mauricio Macri (2015-2019), *La invasión silenciosa: El desembarco chino en América del Sur* (Debate, 2013) inauguró, probablemente, en Sudamérica, este tipo de aproximaciones cautelosas y con reservas, por decir lo menos, al fenómeno que aquí se aborda. Esta auténtica “literatura de la sospecha”, que observa o advierte presuntas intenciones “hegemónicas” o “predatorias” de China, tiene antecedentes y derivaciones importantes en EE.UU., que es pertinente considerar en cualquier análisis. Véanse, por ejemplo, Mosher, 2000; Ellis, 2005; 2007; 2009; 2012.

de una desaceleración general de la economía mundial (Xinhua, 2018). Y en 2018 ya se registra un franco proceso de recuperación con un aumento del 18,9% respecto a 2017, según datos de la Administración General de Aduanas (AGA) de China (Xinhua, 2019).

Incluso, ni siquiera los efectos de la pandemia del COVID-19, que irrumpe en el mundo en diciembre de 2019, consiguen alterar el rumbo de la creciente e intensa interacción comercial, como lo revelan guarismos que dan cuenta de que, si bien debido al impacto de la emergencia sanitaria, el comercio entre Latinoamérica y el mundo sufrió una retracción de 17%, en el período de enero a mayo de 2020, las exportaciones a China fueron la que mostraron una mayor resiliencia ante la caída: sólo un 4% menos, en relación al mismo período anterior, mientras las destinadas a EE.UU. caían en un 32%, y a la propia región, un 28 por ciento (CEPAL, 2020). Asimismo, la Inversión Extranjera Directa (IED) en la región, de origen chino, tiende a concentrarse, si se considera el stock acumulado entre 2005 y octubre de 2017, en Brasil (65,5%), Perú (20,1%), Argentina (11%), México (6,7%), Jamaica (2,3%) y Venezuela (2%), mientras que en países como Chile (0,4%) y Uruguay (0,2%) es, en ese momento, todavía relativamente marginal, en un gráfico que abarca 21 países de la región (CEPAL, 2018, p. 56)².

Al mismo tiempo, se indica, en el documento mencionado, que, pese a la recesión que lo afectaba —y tal vez impulsado por eso mismo, dado que una economía estancada suele ofrecer activos a bajo precio—, Brasil se mantuvo en 2016 como el principal receptor de IED en la región, concentrando un 47% del total, con México, en segundo lugar (19%), y en tercera posición, Colombia (8%), en un marco de reducción general del 7% de la Inversión Extranjera Directa, procedente de todo el mundo, en América Latina y el Caribe, con relación al año anterior. 2016 es, a su vez, el año en que China se convierte en el segundo mayor país inversionista del mundo, después de Estados Unidos (Xinhua, 2017). Del mismo modo, en las *Perspectivas Económicas para 2016*, de CEPAL, ya se reseña que los préstamos chinos destinados a América Latina “se han convertido en la fuente más importante de financiación externa para algunos países (Argentina, Brasil,

² Aquí cabe acotar que la inversión directa china comienza a crecer en Chile de manera relevante y exponencial a partir de 2016. De hecho, en el primer semestre de 2021, la cartera de proyectos procedentes de China registró un alza de 28%, como parte del total de inversiones extranjeras en Chile, tras alcanzar un monto de US\$ 23.976 millones, versus los US \$ 18.764 millones que alcanzó en igual período de 2020 (cfr. Munita, 2021).

Ecuador y Venezuela), superando a instituciones financieras internacionales de mucho arraigo en la región”. Desde 2010, en tanto, las líneas de crédito chinas han alcanzado “los 94 mil millones de dólares (estadounidenses), frente a los 156 mil millones de dólares aportados por el Banco Mundial (BM), el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) juntos” (CEPAL, 2015).

Con todo, conviene destacar que, en 2020, y a consecuencia de la pandemia global del coronavirus, según un reporte del centro de estudios Diálogo Interamericano (DI) y la Universidad de Boston, por primera vez en 15 años los dos mayores bancos institucionales chinos, el Banco de Desarrollo de China (BDC) y el Banco de Exportación e Importación (BEIC), no hicieron nuevos préstamos soberanos a Latinoamérica. Para Margaret Myers, directora del Programa Asia y América Latina del DI, es natural que en ese año China se concentrara en proporcionar financiamiento a empresas de su propio país que enfrentaban dificultades en este ámbito. “Gran parte del financiamiento se destinó a eso, hacia la propia recuperación de China (Paúl, 2021)”.

1.2 Datos estilizados de un flujo de inversiones en constante y exponencial alza

Por otra parte, si se revisa información más actualizada sobre los flujos de intercambio e inversión entre Latinoamérica y la RPC, se constata que el incremento se mantiene estabilizado con una tendencia al alza que permanece inalterable, aun frente a eventuales y episódicos reflujos. A continuación, se ofrecen algunos datos al respecto:

a) En 2021 el valor total del comercio entre China y América Latina y el Caribe aumentó un 41,1% respecto a 2020, registrando un récord en las transacciones, por valor de 451.591 millones de dólares, según datos oficiales de China. Ni la pandemia, ni la crisis global en la cadena de suministros pudo detener este crecimiento del intercambio, y varios analistas apuntan que, desde la región se “ve a China como una fuente de oportunidades que otros países no ofrecen”;

b) China actualmente es el segundo socio comercial de mayor importancia para la región. En 2021, las exportaciones de América Latina hacia China llegaron a unos US\$ 222.582 millones, con un incremento del 31,4% respecto al año

anterior. Mientras que las exportaciones chinas a América Latina se valoraron en US\$ 229.009 millones, 52% más respecto al año anterior, según la oficina de aduanas chinas³;

c) China es, como subraya Luis Maira (2022, p. 182), el primer socio comercial de Brasil, Chile, Perú, Venezuela y Ecuador. Lista a la que también habría que agregar a Argentina, según un artículo publicado en febrero de 2022 en ese país que indica que “en enero China desplazó a Brasil como el principal socio comercial del país, básicamente por la explosión de las importaciones desde ese destino asiático, que crecieron nada menos que 73%¹ frente al mismo mes de 2021”. Y se detalla que la última vez que China ocupó ese puesto fue en julio de 2020, en un mundo sacudido por las restricciones iniciales derivadas de la pandemia del COVID-19 (Boyadjian, 2022);

d) En una perspectiva más macro y abarcadora, se puede apuntar que “en 2019, China fue el segundo país con más capital invertido fuera de fronteras detrás de los Estados Unidos (CEPAL, 2021, p. 98)”. Y que “en total, entre 2005 y 2020 las empresas chinas y de Hong Kong (RAE de China) concretaron 150 fusiones y adquisiciones en la región, que representaron un total de 83.000 millones de dólares” (Ibídem, p. 107). Con relación al destino de estas inversiones, se indica que “las mayores fusiones y adquisiciones se concentraron en el Brasil, junto con el Perú, Chile y la Argentina”. Y en cuanto a los anuncios de inversiones “hay una mayor diversificación de destinos y, además del Brasil y el Perú, México recibió un alto porcentaje de los proyectos de inversión chinos”. A lo cual se añade que “el Caribe también ha tenido una participación relevante, con anuncios de magnitud en Jamaica, Antigua y Barbuda, Cuba y Guyana (Ibídem, p. 112)”;

e) Debe resaltarse que estas cifras de inversiones son las que aparecen registradas en las estadísticas oficiales de la balanza de pagos y, en consecuencia, indican el capital que entró directamente desde China. Empero, esto subestima la presencia real de empresas chinas en la región pues

[...] gran parte de los flujos de capital no ingresan directamente de China, sino que se invierten a través de terceros mercados (...) En un estudio sobre el Brasil, por ejemplo, se estimó que en 2016 el 80% de las inversiones de origen chino ingresaron a través de terceros países, sobre todo Luxemburgo y los Países Bajos (Banco Central de Brasil, 2018, *apud* CEPAL, 2021, p. 105);

³ La información de los acápites a) y b) de esta parte del texto está tomada de una nota aparecida en la versión en español del portal France24.com (Hurtado, 2022), con informes procedentes de autoridades aduaneras chinas.

f) Se remarca, además, *en* el informe de CEPAL antes mencionado, que en 2019 se produjo una brusca caída de las entradas provenientes de China —incluido Hong Kong— que representaron el 0,6% del total de IED que arribó a la región, mientras el año anterior alcanzó un 1,6%. Pero eso no era indicativo de un similar comportamiento en el futuro, sino que acompañó un proceso general de retracción de la inversión china en el planeta que tuvo lugar ese año.

Como sea, los números que dan cuenta de esta expansión inusitada de las empresas y los bancos chinos en la parte americana del hemisferio sur suelen estar disponibles en la web y no es difícil localizarlos y compararlos, año tras año, con una tendencia de avances *in crescendo* que no se ve afectada por temporales retrocesos.

No obstante ello, lo que quizás todavía continúa pendiente, desde la Teoría de las Relaciones Internacionales (TRI) —y con una mirada integradora y multidisciplinaria que incorpore, a su vez, los aportes de la historia, la economía, la sociología y la ciencia política, en general—, es intentar vincular esta amplia maraña de datos factuales conocidos, de dominio público, con tendencias, patrones y modelos de actuación determinados, así como con eventuales estrategias estudiadas y planificadas de aproximación o rechazo (en caso de que éstas existan), de parte de los actores involucrados en esta trama.

Y procurar estructurar en base a ello, y a la luz de los instrumentos conceptuales que ofrece esta disciplina, las interrelaciones y proyecciones que sea necesario establecer —incluyendo posibles desdoblamientos y escenarios futuros—, con el fin de conseguir descifrar o arrojar luces sobre un fenómeno multifactorial nuevo, con dimensiones geopolíticas y económicas aún incalculables, que modifica los balances de poder en la región de forma sustantiva.

1.3 Interrogantes en busca de respuestas y algunos elementos contextuales básicos

La investigación surge, pues, a partir de la necesidad de tratar de dar respuestas —en lo posible, anticipatorias y originales—, a una multiplicidad de preguntas claves que siguen abiertas y que, una vez despejadas, dan lugar a nuevos y complejos interrogantes. El propósito de este trabajo consiste, en suma,

en formular de manera sistemática, desde la observación desapasionada y más objetiva posible⁴, un marco analítico y conceptual que permita mapear, desmontar y decodificar, paso a paso, el desafío planteado por el auge chino y su impacto e influencia en la región.

Y todo ello desde un lugar de habla y una visión epistemológica de matriz esencialmente latinoamericana y afincada en el Sur Global, aunque sin desdeñar otras perspectivas críticas y miradas teóricas complementarias, con objeto de contribuir a un debate que se plantea escapar de la trampa que impone la reiteración manida de clivajes dicotómicos y reduccionistas —como “sinoescépticos vs. sinoentusiastas” o, en caso de hablar de EE.UU., “declinistas vs. hegemonistas”. Dos tipos de polaridades o categorizaciones convencionales que no logran explicar, en forma integral y acabada, las complejidades de un campo de estudios multifacético y multidimensional que envuelve y articula un conjunto de variables sofisticadas y novedosas, como ocurre con cualquier terreno de análisis que se halla en su fase liminar.

Por ejemplo: es sabido que China alberga al 19% de la población mundial, pero posee sólo un 7% de tierra cultivable. Esto determina que para los líderes chinos una estrategia multisectorial y global encaminada a garantizar la seguridad alimentaria de su población, en una nación que a lo largo de su milenaria historia sufrió recurrentes y devastadoras hambrunas, sea una preocupación fundamental y básica. Lo cual provoca, visto desde otras ópticas, preocupaciones y resquemores.

¿Significa esto, desde la perspectiva de Latinoamérica, que sufrió y aun hoy padece los efectos de la superexplotación indiscriminada de sus recursos naturales, con las perniciosas derivaciones medioambientales y sociales asociadas a ello, que deberá conformarse con ser un mero proveedor de insumos primarios —o, peor aún, sólo un granero o un campamento minero, con sistemas productivos relativamente modernos— para un país de una voracidad insaciable, en ese terreno, y con una economía cada día más diversificada y de alta tecnología que ya está en la fase de la Cuarta Revolución Industrial⁵? ¿Es el extractivismo o la

⁴ En la medida que esto último sea alcanzable dentro del siempre engañoso y minado terreno de las ciencias sociales y su brazo auxiliar, el método científico, tal como señalaron, con saludable y cuestionador escepticismo, los austríacos Feyerabend (1975) y Wittgenstein, en sus obras iniciales.

⁵ Se denomina convencionalmente de esta forma a las enormes transformaciones sociales, económicas y culturales producidas por la incorporación, en los procesos productivos y de gestión,

“reprimarización” de la economía el único modo factible de inserción en el mundo para esta región o existen otras opciones que la conduzcan hacia la siempre esquiva meta del desarrollo?

Un “Estado-civilización”⁶ como China, con 5.800 años de existencia probada (Emol, 2018), difícilmente incurrirá, es posible inferir, en el error de considerar a América del Sur —una zona de ingreso medio, que concentra el mayor parque industrial de la subregión, en el estado brasileño de São Paulo, y que tiene estándares de vida, en ciertas zonas de su desigual configuración socioeconómica, similares a los de algunos países europeos—, como una simple granja destinada a la provisión de granos, combustibles o proteínas animales. Pero esa tentación tampoco es descartable *a priori*, en tanto asoma el riesgo cierto de una nueva división internacional forzada del trabajo y de un Gran *Reset* que propicia un marco de especialización productiva rígido y anacrónico (países elaboradores de mercancías con alto valor agregado versus países generadores de productos primarios), y, a través de él, pretende consolidar espacios de privilegio ya adquiridos, bajo el impulso de las “guerras comerciales”.

Una suerte de “caballito de batalla” preconizado por el gobierno de Donald Trump, quien intentó congelar las ventajas competitivas que mantiene EE.UU. en los mercados mundiales, no por la vía de la superioridad tecnológica y un alza de la productividad y la innovación —que sería lo esperable, dada la dinámica de la “destrucción creativa” que caracteriza al capitalismo como sistema de organización de la producción (Schumpeter, 1942)—, sino por el camino de imponer restricciones a los demás, declarándose víctima de una globalización que le “roba sus empleos” a los estadounidenses. Así, por paradójico que parezca, se ha arribado a un punto en el cual China, una potencia emergente —que es el principal motor y factor dinamizador de la economía mundial, y que se declara orgullosa heredera del marxismo-leninismo, reivindicando para su modelo de gestión y desarrollo,

de tecnologías de punta tales como la robotización ampliada, la inteligencia artificial, la Internet de las Cosas, la *Big Data*, la nanotecnología y otros avances científicos de última generación. A este conjunto de recursos, que implica una multiplicidad de soportes y que consiste, en lo esencial, en compilar, procesar y transmitir datos, se los suele englobar como TICs (tecnologías de la información y las comunicaciones).

⁶ Concepto acuñado por Zhang Weiwei, catedrático y director del Centro de Estudios sobre el Modelo de Desarrollo Chino de la Universidad de Fudan, quien es autor de un libro titulado *La ola china: el ascenso de un Estado-Civilización* (2017), donde estrena este *frame*. Un marco referencial que, visto desde una perspectiva occidental (p. e., Gideon Rachman, 2019, veterano corresponsal del *Financial Times*), es una idea con “implicancias iliberales” que gana terreno “en Estados tan diversos como China, India, Rusia, Turquía e incluso EE.UU.”

centralmente planificado, el rótulo de “Socialismo con Características Chinas” (Xi Jinping, 2017; 2022)—⁷, se ha convertido en el país campeón del libre comercio. O, al menos, de un comercio internacional regulado por reglas compartidas y consensuadas por todos los actores involucrados.

Una herramienta que, a fin de cuentas, le ha permitido robustecer y expandir su economía, mientras que EE.UU. tiende a enclaustrarse dentro de los muros de un proteccionismo de carácter “neomercantilista” o de un “libre comercio administrado”, con cuotas o espacios vedados para posibles competidores, en áreas predefinidas, como la de los semiconductores o la tecnología 5G, esgrimiendo razones de seguridad nacional para preservar cotos cerrados que no admiten ningún tipo de desafíos de parte de terceros. Un modelo de desacoplamiento programado, que es, en esencia, excluyente y segregacionista, y que se ve reforzado por el crecimiento extendido y sin límites de las sanciones económicas por parte de Washington, como forma inclusive de eventual arma de guerra (Mulder, 2022) —declarada o no—, contra países que expresen algún tipo de disidencia o contestación a sus dictados o se atrevan a cuestionar de algún modo el paradigma liberal del “Orden Internacional Basado en Reglas (OIBR, por su sigla en español)”.

Esta definición está situada en el núcleo de la doctrina del internacionalismo liberal, una de las corrientes principales de la escuela anglosajona de las RI, desde mediados de la década de 1940, cuando se configura una nueva arquitectura institucional global, tras el fin de la II Guerra Mundial. El *Rules-Based International Order* es la estructura dominante que organiza al mundo de la PosGuerra Fría. Tiene, como es previsible, encendidos apologistas (Ikenberry, 2001; 2018; Cimmino y Kroenig, 2020) y quienes lo objetan (Walt, 2021). Desde la vereda china —y también desde otras visiones “multipolaristas”— es, por cierto, un concepto altamente cuestionado (Xie Feng, 2021).

⁷ El concepto de “Socialismo con Características Chinas” fue empleado por Xi Jinping, en su discurso de inauguración del XIX Congreso Nacional del Partido Comunista de China, en octubre de 2017, al inicio de su segundo mandato, y se lo reiteró con insistencia en el XX Congreso del PC, en octubre de 2022. Con respecto a la planificación centralizada de la economía, China tiene, todavía hoy y no hay indicios o previsión alguna de que deje de utilizarlos en el futuro, Planes Quinquenales, aunque su modelo económico, flexible y mixto, pero bajo el control y la supervisión del Estado, está muy lejos, por cierto, del que regía en la ex Unión Soviética y los otros países socialistas de Europa central y del Este. Para más detalles sobre el particular, véase Jabbour y Dantas (2018), quienes estudian este asunto desde una perspectiva marxista clásica y ligándolo también ambos, en un artículo de 2021, a la teoría de la “*Economía do Projeto*” (1959), del autor brasileño Ignacio Rangel.

1.4 Modos singulares de relacionamiento con la potencia ascendente

A esta altura del texto introductorio, parecería pertinente, en todo caso, ante el riesgo de digresiones excesivas, retomar la ***pregunta*** central que da lugar al problema que nos ocupa, antes de definir y abordar los aspectos metodológicos de esta investigación y que dicen relación, en lo medular, con la delimitación del campo de estudio, el recorte temporal elegido y la tipificación de las unidades de análisis involucradas dentro del mismo, así como el instrumental teórico a ser empleado.

El cuestionamiento basal que moviliza y estructura este trabajo es el siguiente: *¿Cómo articulan y despliegan Brasil y Chile sus políticas externas ante el ascenso chino y, a través de ellas, amplían o reducen sus espacios y márgenes de autonomía y maniobra para actuar de acuerdo a sus conveniencias y expectativas, y en función de los recursos de los que disponen, en el marco de una disputa hegemónica global entre EE.UU. y China, cada vez más intensa, y cuáles son las restricciones, condicionamientos y oportunidades que esta competición estratégica les presenta* (el énfasis en itálica es nuestro)?

A partir de este interrogante inicial, se derivan otras incógnitas secundarias: ¿Cómo será la relación, en un plano mucho más amplio, dada la diversidad y heterogeneidad que caracteriza a la región —que atraviesa, además, por un momento político de irrelevancia extrema—⁸, entre China y América del Sur en los próximos diez o veinte años? ¿Tiene alguna viabilidad la postura de Beijing que, en noviembre de 2008, previo al viaje del entonces Presidente Hu Jintao a la cumbre de la Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC, por su sigla en inglés)⁹ en Lima, difundió un *policy paper* titulado *Documento sobre la Política China hacia América Latina y el Caribe*, donde emplazaba, en forma clara, a sus interlocutores y les sugería la posibilidad de obtener una respuesta colectiva a sus propuestas, “a fin de promover la construcción de un mundo armonioso de paz duradera y prosperidad compartida” (CHINA, 2008)? ¿O será un sueño utópico y quimérico

⁸ Schenoni y Malamud (2021); Tokatlian (2019).

⁹ La APEC reúne actualmente a 21 países miembros, dos de los cuales son de América del Sur: Chile y Perú. También integran el Foro China, Rusia, EE.UU., Australia, Canadá, Indonesia, Japón, Corea del Sur, Indonesia, Filipinas, Singapur, Tailandia, Vietnam, México, Brunéi, Malasia, Nueva Zelanda, Papúa Nueva Guinea y Hong Kong. Este último, como se sabe, no es un Estado, sino una “región administrativa especial” dependiente de Beijing, tras haber estado bajo tutela británica hasta 1997.

pensar que una región que no ha sido capaz de construir aún esquemas de integración intrarregional más o menos estables y prolongados en el tiempo, y ajenos a las fluctuaciones y vaivenes típicos de los ciclos políticos conservadurismo/progresismo, se encuentre en condiciones de hablarle con una sola voz a la potencia desafiante que ya está disputando, en plazos cada vez más reducidos, la hegemonía y preponderancia a nivel global?

De hecho, sólo tres países latinoamericanos —Brasil, México y Chile— respondieron, de manera oficial, en su momento, a la “estrategia de apertura basada en el beneficio recíproco y la ganancia compartida”, planteada por Hu Jintao, sobre la base de los “Cinco Principios de Coexistencia Pacífica”, en el Libro Blanco ya citado. En esta carta de navegación u hoja de ruta para la confluencia sin mayores conflictos de economías de tamaños, estructuras productivas y configuraciones muy diversas y desiguales se definían cuatro ámbitos prioritarios de actuación: a) área política; b) área económica; c) área cultural y social; y d) área de la paz, la seguridad y la justicia, la cual incluía intercambios militares, cooperación en defensa, apoyo mutuo en operaciones y coordinación frente al crimen organizado y amenazas no tradicionales.

En el caso de Chile, la entonces mandataria Michelle Bachelet entregó la respuesta de su país en la cita de APEC de Singapur, en noviembre de 2009. Allí, expresó que era el “momento de pensar en la mirada estratégica común” para fortalecer un “comercio fuerte, activo y diversificado”. Y añadió que se debían abordar, en forma concreta, “encadenamientos productivos” en las cadenas de valor internacionales e “inversiones en el campo energético (Reyes Matta, 2017, p. 220-225)”.

Con la llegada de Xi Jinping al poder (14 de marzo de 2013)¹⁰, se entró en una nueva fase de propuestas emanadas desde China, en especial a partir del llamado Plan 1+3+6, anunciado por primera vez en una cumbre del Foro CELAC-China, llevada a cabo en Brasilia, en julio de 2014 (Chinadaily, 2014), en paralelo a una cumbre de los BRICS, como programa maestro o guía para concordar en forma conjunta los *frameworks* o parámetros referenciales básicos de la relación sino-latinoamericana. Este Plan de Cooperación 2015-2019 volvió a ser relanzado con fuerza por el jefe de Estado chino durante su visita a Santiago, en 2016, previo

¹⁰ En rigor, en esa fecha, la Asamblea Popular Nacional lo eligió Presidente de la RPC, pero ya había asumido en noviembre de 2012 el cargo de secretario general del Partido Comunista chino.

paso por Perú, donde lo expuso en la sede de la Comisión Económica para América Latina, usada como habitual tribuna y caja de resonancia para hablarle a toda la región). En lo esencial, la iniciativa 1+3+6 se focalizaba en “tres motores” o aceleradores de la aproximación en el plano económico: comercio, inversión y finanzas. Y en seis áreas específicas de acción, que debían ser dinamizadas y activadas a través de estos sistemas de propulsión autónomos: energía y recursos naturales, infraestructura, cultura, industria manufacturera, innovación científica y tecnológica, y tecnología informática.

Estos planteamientos se vieron redoblados, a su vez, poco antes de la visita de Xi a Santiago (diciembre de 2016), cuando en noviembre de ese año el gobierno chino divulgó en Beijing un segundo Libro Blanco, cuyo título original es *Documento sobre la Política de China hacia América Latina* (CHINA, 2016). En él, se reiteraba la disposición a “robustecer las relaciones y la cooperación en diversas áreas entre China y América Latina y el Caribe (ALC), asignando nuevos objetivos y nueva fuerza propulsora a los vínculos sino-latinoamericanos y caribeños”. Se expresaba que China “está dispuesta a aumentar los puntos de convergencia con los diversos países para construir las relaciones internacionales de nuevo tipo, con la cooperación gana-gana como núcleo y forjar una comunidad de destino de la humanidad”. Y se concluía que:

[...] en la asociación de cooperación integral China-ALC que está basada en la igualdad y el beneficio mutuo y, se dirige al desarrollo común, no se apunta contra nadie ni excluye a ninguna tercera parte. Esta corresponde a los intereses fundamentales de China y ALC, concuerda con la corriente de la época de paz, desarrollo y cooperación mundiales, y constituye así una conducta ejemplar de los países en vías de desarrollo de trabajar juntos para procurar el desarrollo, asumir las responsabilidades y encarar los desafíos en los nuevos tiempos (CHINA, 2016).

Ante estos requerimientos puntuales, la región no ha sido capaz de desarrollar ni articular una respuesta ni mucho menos una estrategia común¹¹. Y nada hace prever que ello ocurra en un plazo breve. Todo se reduce, hasta ahora, a buenas intenciones y palabras de buena crianza. De lo cual se desprende la

¹¹ La ausencia de reflexión colectiva en Latinoamérica sobre estas propuestas chinas no obedece sólo a fragilidades institucionales y ausencia de coordinación entre los Estados. También es un factor a considerar, como bien resalta Dussel Peters (2020), la escasa densidad de los estudios en relación a este campo de estudios nuevo y desafiante. “El Foro CELAC-China, por ejemplo, es un notable y triste caso de una enorme carencia de gestión y conocimiento sobre los múltiples ámbitos a los que China ha invitado a entablar un diálogo con ALC y que, en su mayoría, no ha recibido respuesta desde hace más de un lustro”.

principal **hipótesis** de trabajo a la que apunta esta investigación: A la luz de las experiencias vividas entre 1990 y 2010, durante la “primera fase” de la llegada y expansión china en la región, cuyo rasgo determinante fue la compra de *commodities* en gran escala, *lo más probable es que las vinculaciones China-América del Sur continuarán transitando dentro de un mismo patrón de relacionamiento* (la cursiva es nuestra). Vale decir, a través de acuerdos bilaterales, minilaterales¹² y puntuales antes que en el marco de un enfoque estratégico multilateral y extendido. Y con una notoria y casi absoluta primacía de la lógica comercial, dominada por las urgencias del caso a caso y la coyuntura específica, por encima de definiciones políticas que requieren de planificación y consensos a nivel de elite, dos elementos definitivamente ausentes en los procesos de toma de decisiones de la subregión (Vigevani y Magnotta, 2018). Ambos autores ponen el acento en la “dificultad de la sociedad, de las elites y del Estado en definir objetivos estratégicos, posibles apenas con una predisposición a la planificación a largo plazo (Ibídem, p. 182)”.

En consecuencia, el “bilateralismo de sesgo fenicio”, por así llamarlo, continúa siendo una alternativa plausible que tiende a revalidarse toda vez que se ha generado un cuadro político, a nivel hemisférico, que favorece la dispersión y los esfuerzos aislados, en desmedro de la acción colectiva y coordinada de países que, al menos en teoría, podrían obtener mejores condiciones de negociación, ante actores extrarregionales, si actuaran en bloque y no en forma separada.

1.5 Latinoamérica: Una región en patético estado de desintegración

De hecho, la mayoría de las instituciones regionales —MERCOSUR, UNASUR y CELAC, siguiendo su orden de aparición— pasa por una etapa prolongada de aletargamiento y decadencia sistémica. Una foto tomada en agosto de 2023 —que, por cierto, es perecible, como cualquier intento de capturar en una imagen fija, fenómenos dinámicos y cambiantes—, mostraría el siguiente panorama de una subregión fracturada por distintos proyectos integracionistas con agendas

¹² Para una profundización teórica actualizada del concepto “minilateralismo”, ocupado por primera vez por Kahler (1992), con objeto de dar cuenta del hecho de que en la Posguerra Fría las grandes formas de acción y coordinación interestatal fueron reemplazadas, en muchos casos, por foros más pequeños e informales de colaboración unidireccional, con fines y agendas más acotadas, véanse Naim (2009), Patrick (2015) y Fathah (2022).

paralelas y escasa capacidad de colaboración. El Mercado Común del Sur es liderado, a la fecha, por el jefe de Estado brasileño, Luiz Inácio Lula da Silva, quien recibió la posta de su colega argentino Alberto Fernández, que ejerció la Presidencia *pro tempore* de ese organismo durante el primer semestre de 2023¹³. Fernández traspasó, a su vez, la Presidencia, también provisional, de CELAC, puesto en el que sucedió al mexicano Andrés López Obrador, en la VII Cumbre de ese organismo que tuvo lugar en Buenos Aires, en enero de 2023, al presidente de San Vicente y las Granadinas, Ralph Gonsalves. En tanto, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) está en un largo y significativo paréntesis, desde abril de 2019, cuando la mayoría de sus integrantes se retiró, dejando a ese organismo en un estado de virtual hibernación¹⁴.

La Alianza del Pacífico (AP) es una de las pocas entidades de coordinación intrarregional que funciona con cierta regularidad, pero también con evidentes muestras de una relativamente baja intensidad y ausencia de proyección estratégica. Su última cumbre ocurrió en Colombia, en enero de 2022, antes de la renovación de autoridades presidenciales en el país anfitrión y en Chile. Y la próxima debió haberse efectuado en Lima, Perú, el 14 de diciembre de 2022, según informaron los Presidentes Pedro Castillo y Gabriel Boric, durante la visita del primero a Santiago, a fines de noviembre de ese año. Pero la convulsionada situación interna de dicho país, donde Castillo fue desalojado del cargo y enviado a prisión el 7 de diciembre pasado, tras un presunto fallido intento de autogolpe, hizo que esa cita presidencial quedara suspendida sin plazos determinados de reanudación.

De hecho, correspondía que México, país que mantenía la Presidencia *pro tempore* de la AP en 2022, traspasara el bastón del mando a Perú, a fines de 2022. Pero López Obrador se negó a entregárselo a Dina Boluarte, la mandataria que

¹³ La última reunión de jefes de Estado de MERCOSUR se llevó a cabo en Puerto Iguazú (Argentina), a principios de julio de 2023, y se cerró con un comunicado reafirmando la intención de llevar a buen puerto un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea, tras un acuerdo político general al respecto de 2019, pero que ha tenido trabas en la discusión más detenida del convenio. El Presidente de Uruguay, Luis Lacalle Pou, manifestó serias discrepancias con algunos aspectos del estado del proceso de integración en MERCOSUR.

¹⁴ La única posibilidad de que UNASUR reviva está en las manos de Luiz Inácio Lula da Silva, quien anunció antes y después de su retorno al Planalto, en enero de 2023, que la rearticulación de esa plataforma multilateral, nacida, en gran medida, por influjo y decisión de Brasil, será un sello distintivo de su tercer mandato como Presidente. En junio de 2023, se realizó una cumbre de 11 presidentes de países sudamericanos en Brasilia, convocada por Lula, pero al parecer no hubo consenso para un relanzamiento a corto plazo de UNASUR.

sucedió a Castillo, y la situación sólo se destrabó cuando el 28 de junio de 2023 se anunció que México cedería la Presidencia a Chile, con el compromiso de que este país la traspasaría luego, en un breve plazo, a Perú¹⁵. Se ignora, por otra parte, por el momento, qué proyecciones o perfiles prácticos buscarán darle a este foro subregional Gustavo Petro y Gabriel Boric, junto a sus colegas de México y Perú.

CELAC, por su lado, vivió una larga etapa de desarticulación institucional acelerada, con actividades prácticamente restringidas a los foros CELAC-China y encuentros muy esporádicos hasta que, principalmente por impulso de México, comenzó a recobrar vida, a partir de 2017. La penúltima de sus cumbres se realizó en Ciudad de México (septiembre de 2021) y fue escenario de rudos choques verbales entre los mandatarios de Uruguay y Paraguay, por un lado, y los de Cuba y Venezuela, por el lado opuesto. Y en la última cumbre en Buenos Aires (enero de 2023) se ausentaron el mexicano López Obrador, el venezolano Nicolás Maduro, el ecuatoriano Guillermo Lasso y el nicaragüense Daniel Ortega¹⁶. De modo que, a fin de cuentas, el diagnóstico formulado por Juan Gabriel Tokatlian, en una entrevista concedida a *Nueva Sociedad*, de febrero de 2019, bajo el título de “América Latina camina hacia la debilidad y la desintegración”, sigue siendo tristemente vigente:

En la región se opera políticamente bajo la lógica de la sociabilidad: juntarse en todos los foros posibles, con independencia del nivel efectivo de institucionalidad y la presunta compatibilidad de intereses compartidos. No obstante, *económicamente predomina la lógica de la unilateralidad: cada quien piensa en su mercado doméstico, oscila de manera inconsulta en cuanto a los grados de proteccionismo interno, desalienta, en la práctica, los lazos productivos entre los sectores empresariales y negocia de modo bilateral con Estados Unidos o China, por ejemplo. Entonces, más temprano que tarde se produce una colisión: no hay buena sociabilidad con tanta unilateralidad* (Tokatlian, 2019)¹⁷.

A la par que profundizaba su crítica a los organismos oficialmente encargados de coordinar esfuerzos integradores en el espacio regional y subregional:

[...] La Unasur tuvo un comportamiento penoso y con la nueva ola de gobiernos de derecha en la región, seis países que habrían podido reorientarla se encargaron de sepultarla. Los presidentes Iván Duque de Colombia y Sebastián Piñera de Chile lanzaron la idea de crear PROSUR con el propósito de reemplazar a Unasur y

¹⁵ Traspaso que se concretó finalmente el 2 de agosto de 2023.

¹⁶ Su última actividad importante fue la cumbre CELAC-UE, celebrada en Bruselas, el 17 y 18 de julio de 2023.

¹⁷ La cursiva, a modo de énfasis, nuevamente es nuestra.

con la idea, muy posiblemente, de cercar aún más a Venezuela y quizás mañana a otros países si fuera el caso (Ibídem).

En la misma entrevista, Tokatlian se explayó más aún sobre el particular:

[...] El Mercosur dejó afuera a Venezuela y después optó por no hacer mucho. La Alianza del Pacífico jamás hizo algo y menos aún desde la llegada de Andrés Manuel López Obrador a la presidencia, que cambió el signo político del gobierno mexicano. Los miembros del Alba tuvieron una conducta insignificante para contribuir a que uno de los suyos pudiera hallar caminos de solución política y reconciliación social. Y en medio de todo esto, el denominado Grupo de Lima que, con razón, impugnó la legitimidad electoral del presidente Nicolás Maduro para su segundo mandato, optó por una política inédita para la región al reconocer al presidente de la Asamblea Nacional, Juan Guaidó, como ‘presidente encargado’ cuando no posee ni ejerce ninguno de los atributos de un gobierno ni sus funciones básicas (Ibídem).

Por su parte, según Martínez Rivera (2012):

[...] Lamentablemente, la realidad y las diferencias políticas en Latinoamérica no permiten suponer en el mediano plazo la creación de un Consenso Latinoamericano para diseñar un frente común comercial con respecto a la RPC y el resto del mundo. Por ello, corresponde a cada país de esa región diseñar en el corto plazo la mejor de las estrategias posibles para que el costo de oportunidad de esa relación sea el mínimo.

Lo dicho, a su turno, por Alicia Bárcena, ex secretaria ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina, al recibir al entonces vicepresidente de China, Xi Jinping, en Santiago, en junio de ese mismo año, sigue siendo plenamente actual: “*Es preciso fomentar una aproximación estratégica de la región hacia China que supere las limitaciones propias de los esfuerzos nacionales que han prevalecido hasta ahora* (el énfasis en cursiva es nuestro) (CEPAL, 2011)”.

Es más: un informe del BID, publicado en 2018, insiste sobre este punto al afirmar que América Latina deja de ganar US\$11.300 millones por no unificar bajo una sola estructura o paraguas común, al estilo de la Unión Europea, sus (entonces) 33 pactos de libre comercio. La baja tasa de intercambio intrarregional, de sólo un 18%, con relación a su comercio total, contrastaba, por su parte, con el 55% de Asia y el 69% del mercado común europeo (Fariza; Rivas Molina, 2018).

1.6 La Nueva Ruta de la Seda y el plan *Made in China 2025*: El “dragón” despliega su vuelo

Desde la ribera oriental del Océano Pacífico, China ha tomado debida nota de esta situación de desorganización institucional y carencia de proyección y

profundidad estratégica, que dialoga con la falencia general del multilateralismo, a nivel planetario. Y está apostando sus fichas a la expectativa de reactivación económica y ampliación de los mercados tradicionales que se ha generado en torno a la Iniciativa OBOR (*One Belt, One Road*), también conocida como BRI (por su sigla en inglés, *Belt and Road Initiative*), en una segunda derivada semántica, o por su nombre original en mandarín: *Yīdài yīlù*. Bajo esta denominación, se conoce ya en el mundo entero un ambicioso proyecto anunciado por primera vez por Xi Jinping, en septiembre y octubre de 2013, en giras realizadas por el Asia Central y el Sudeste Asiático.

Para la dirigencia china, el establecimiento de una serie de corredores, terrestres y marítimos, que buscan conectar al antiguo Imperio del Centro con los mercados de Europa y todos los mercados transfronterizos que jalonan el camino desde el corazón del Asia hacia el Viejo Mundo, tiene como objetivo revitalizar y proyectar hacia el futuro el arcaico trazado de la ruta comercial que recorriera y difundiera Marco Polo, en compañía de mercaderes y aventureros genoveses, entre los siglos XIII y XIV, uniendo al Oriente y al Occidente de la época. De allí que también se haya denominado a este megaproyecto como la Nueva Ruta de la Seda (NRS), una iniciativa en la que se combinan partes iguales de *softpower* y de *hardpower*, al tiempo que se proyecta hacia el espacio transfronterizo la imagen de un país que desea consolidarse como “jugador global”.

Este gigantesco programa de desarrollo de infraestructura y conectividad tiene, sin duda alguna, una dimensión de “poder suave” y de proyección estratégica que ha inquietado a los planificadores militares de Occidente, quienes ven en él una especie de *revival* del Plan Marshall, que moldeó las relaciones de EE.UU. con sus aliados europeos tras el fin de la Segunda Guerra Mundial. China descarta, por su lado, que esta iniciativa pretenda tensionar las líneas de fuerza del *heartland* euroasiático, para seguir el concepto ideado por el geógrafo británico Halford John Mackinder, el cual postulaba que aquel que controlara la zona de Asia Central, Rusia Central y Siberia, en su conjunto, podría aspirar a tener dominio sobre el resto de Asia y de Europa. Y de este modo, ubicarse en una posición geopolítica expectante.

La promesa contenida en el proyecto BRI o Nueva Ruta de la Seda (NRS) indica que incluiría a 60 países, al 70% de la población mundial, el 75% de las reservas energéticas conocidas y generaría el 55% del PIB global. Muchas de estas

iniciativas todavía no salen del papel, pero hay otras que ya han sido concretadas¹⁸. Y el avance es real: al cabo del Segundo Foro de la NRS, efectuado en Beijing, en abril de 2019, informes de prensa señalaron que un total de 125 países participan de la iniciativa, y que estuvieron presentes allí 37 jefes de Estado y representantes de 150 naciones (Cué Barberena, 2019). En el Primer Foro, en 2017, acudieron, en tanto, delegaciones de 110 países y 29 jefes de gobierno (Vidal Liy, 2017).

Como un corolario del BRI, China, además, creó, en 2014, el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, cuya misión es darle soporte financiero a las millonarias inversiones que requiere un emprendimiento de este tipo. Dicho banco, cuya sigla en inglés es AIIB (Asian Infrastructure Investment Bank), es considerado por algunos una versión china, de alcance regional y potencialmente global, del FMI y el Banco Mundial, y rivalizaría en influencia con el Banco de Desarrollo Asiático (BDA), el cual está alineado con los intereses de EE.UU., Japón y la Unión Europea. La entidad financiera contó inicialmente con un fondo de US\$ 100.000 millones; vale decir, la mitad del dinero que posee en sus bóvedas el Banco Mundial. Y es un paso más en la estrategia de Beijing de construcción de instituciones que apalanquen y fortalezcan su musculatura como nueva superpotencia emergente.

La iniciativa “Una Franja, una Ruta” —otro apelativo con el cual se la conoce en idioma español— fue diseñada para estar funcionando a pleno en 2049, año en que se conmemorará el centenario de la revolución que llevó a Mao Zedong al poder, en junio de 1949, y la consiguiente proclamación de la RPC. Y se eslabona con otros dos audaces megaplanes: i) convertir a China en una “sociedad moderadamente próspera” en 2021, al cumplirse 100 años de la fundación del PCC (meta que la dirigencia de Beijing dice ya haber alcanzado); y ii) desarrollar en forma integral en 2025 el denominado plan “*Made in China*”, iniciado en 2015, cuyo objetivo es ponerse a la cabeza de los procesos de innovación en el mundo, siendo líderes, en particular y con especial relieve, en los campos del conocimiento que se agrupan bajo el acrónimo STEM (*Science, Technology, Engineering and Mathematics*).

¹⁸ En febrero de 2016, se hizo llegar un primer tren de transporte de mercancías desde Yiwu, en el este de China, hasta Teherán, en Irán. El trayecto de más de 10.000 kilómetros, que cruzó territorios kazajos y de Turkmenistán, demandó catorce días, treinta días menos que lo que demora el viaje por mar entre ambos destinos.

De este modo, Xi Jinping —o quien lo suceda, en el poder en un plazo aún indeterminado¹⁹—, habrá cumplido su promesa de concretar el “gran sueño chino”, propiciando el “rejuvenecimiento” y la “revitalización” del país bajo su mando. De hecho, al divulgarse los resultados de la quinta sesión plenaria del XIX Comité Central del Partido, a fines de octubre de 2020, no solo se plantearon los logros a obtener con el Plan Quinquenal 2021-2025 y se reafirmaron las bases del “*Made in China 2025*”. También se trazaron, en forma excepcional, una serie de objetivos a ser cumplidos hasta 2035, año en que China se propone alcanzar la “autosuficiencia tecnológica” y convertirse, en palabras de Xi, en “una gran nación socialista, moderna y poderosa”.

Por lo pronto, y en lo que se refiere a Latinoamérica y el Caribe, el despliegue chino no se detiene ante la virtual paralización de los acuerdos políticos multilaterales y se sigue abriendo paso por la vía de un bilateralismo activo, eficiente y basado en logros, que ha sido su llave de oro en el contexto hemisférico. Así, ya a fines de 2018, un total de 16 países de la región, incluidos Uruguay, Costa Rica, Chile, Perú, Venezuela, Bolivia, Cuba y Ecuador, habían firmado adhesiones o memorándums de entendimiento con China para asociarse a la construcción de la Franja y la Ruta (Xinhua, 2019). Y en 2022 ya sumaban diecinueve los países de ALC que adhieren a esta iniciativa, con la incorporación de Argentina en febrero de 2022 (DW, 2022)²⁰.

En paralelo, los lazos diplomáticos de China se extendieron recientemente a otros tres países que anteriormente mantenían relaciones con Taiwán: Panamá, El Salvador y República Dominicana, lo que generó el abierto e indignado rechazo de EE.UU. que llamó a sus embajadores en esas naciones a consultas a Washington para expresar su molestia ante esta medida (BBC, 2018). Así y todo, Panamá, que fue el primer país latinoamericano en unirse al proyecto BRI, desestimó las presiones y tiene planeado, en el marco de la iniciativa, construir una línea

¹⁹ Como es sabido, el PC chino rompió con Xi Jinping la tradición consagrada en la Constitución de 1982 que limitaba el ejercicio del cargo de Presidente y Vicepresidente del país a dos mandatos consecutivos. Con esa norma en vigencia, Xi debía entregar teóricamente el poder a un sucesor en 2022, pero esa disposición fue derogada en marzo de 2018 y Xi Jinping, reconfirmado en el cargo por el XX Congreso, que le entregó inclusive mayores potestades en el control y manejo de la cúpula dirigente, sigue al frente del Partido y del Estado, sin que exista una fecha estipulada para que en algún momento deje sus funciones.

²⁰ Los restantes países latinoamericanos y caribeños o antillanos no mencionados antes son Panamá, Antigua y Barbuda, Barbados, El Salvador, Granada, Guyana, Jamaica, República Dominicana, Surinam y Trinidad Tobago.

ferroviaria que conecte a la capital con la ciudad occidental de David, a un costo estimado de US\$ 5.500 millones. Mientras en Ecuador los acuerdos ya han comenzado a materializarse y la reconstrucción del aeropuerto internacional “Eloy Alfaro”, en la ciudad de Manta, afectada por un sismo de gran magnitud, se está llevando a cabo financiada con capital chino.

Es posible, entonces, a juzgar por la evidencia empírica ya expuesta, que los autores de un informe preparado por el Council of Foreign Relations, de EE.UU. (CFR), en 2008, cinco años antes de que se anunciara la iniciativa de la Franja y la Ruta, hayan acertado en su diagnóstico cuando advirtieron, en el preámbulo a su reporte —“*U.S.-Latin America Relations: A New Direction for a New Reality*” —, que ya era claro que

[...] *la era de Estados Unidos como influencia dominante en América Latina ha terminado* (el énfasis en cursiva es nuestro). Los países de la región no solo se han fortalecido, sino que han ampliado sus relaciones con otros, incluidos China e India. La atención de Estados Unidos también se ha centrado en otros lugares en los últimos años, particularmente en los desafíos de Medio Oriente. El resultado es una región que está dando forma a su futuro mucho más que a su pasado (CFR, 2008, p. xi) ²¹.

1.7 Brasil y Chile, como “casos-testigos” y paradigmáticos para evaluar modelos de vinculación

Siendo dos países de tamaños y envergaduras muy diferentes en el sistema internacional de distribución de poder, Brasil y Chile personifican y encarnan dos modos bastante singulares —e incluso dicotómicos, a veces, por razones institucionales, culturales e históricas, que no viene al caso profundizar en esta Introducción— de aproximación a China como superpotencia emergente. Y, por ende, resulta válido y desafiante realizar estudios y seguimientos de casos que apunten a aportar y sistematizar conocimiento sobre las ventajas e inconvenientes que involucran estas dos modalidades o modelos de acercamiento con rasgos y particularidades muy definidas.

Tanto en función de los distintos recursos y atributos de poder que ambos

²¹ Versión original en inglés: “[...] The report makes clear that the era of the United States as the dominant influence in Latin America is over. Countries in the region have not only grown stronger but have expanded relations with others, including China and India. U.S. attention has also focused elsewhere in recent years, particularly on challenges in the Middle East. The result is a region shaping its future far more than it shaped its past”. La traducción es nuestra como, en todos los casos de este tipo que aparezcan a continuación dentro del texto.

países poseen, como de un cierto “código genético”²², de carácter constitutivo, corporativo y orgánico, que perfila a sus burocracias especializadas (en este caso, sus respectivas Cancillerías), de una manera original y distintiva ante los ojos del resto de los actores externos; lo que *justifica* y da sentido, de algún modo, a este particular esfuerzo investigativo.

Con todo, y antes de proseguir con el proceso comparativo de los “casos testigos” a ser estudiados, conviene hacer una advertencia preliminar, en el plano metodológico, en el sentido de que si bien se ha definido, en forma previa, un recorte temporal del período donde se focalizará preferentemente el análisis, situándolo entre los años 2006 y 2016 —por razones que se explicarán más adelante—, ello no impide que, por motivos prácticos e impuestos por la propia naturaleza de la investigación, se deba recurrir, en ocasiones, a la licencia de emplear una mirada diacrónica.

Esa necesaria e imperiosa “profundidad de campo” y la consecuente ampliación del foco analítico se basa en que sólo la diacronía, como método de observación de largo alcance, hará posible analizar sin distorsiones las fases sucesivas de evolución del objeto de estudio.

1.8 Brasil: Continuidad y visión estratégica en el período previo a la era Bolsonaro

En el caso de Brasil, y sólo para sintetizar y enunciar algunos aspectos de las características peculiares que conforman el *ethos* que singulariza a una determinada forma de encarar su política externa, se podría decir que los cuatro primeros jefes de Estado del siglo XXI (Fernando Henrique Cardoso, en el bienio final de sus dos mandatos consecutivos; Luiz Inácio Lula da Silva; Dilma Rousseff y Michel Temer²³) privilegiaron, a su modo y con distintos acentos, un diálogo

²² La utilización de esta metáfora inspirada en la biología está relacionada con la acepción secundaria de este término, usado en sentido figurado, y haciendo alusión a un “conjunto de cualidades inherentes e inamovibles de una persona o cosa”.

²³ El Presidente Jair Bolsonaro no está incluido en este ejercicio comparativo por dos razones: en primer lugar, porque su gobierno excede el marco temporal de este trabajo (2006-2016), y, en segundo término, porque su administración (2019-2022) ha representado una absoluta ruptura con las directrices presentes en la tradicional diplomacia brasileña (incluso si se considera la política al respecto de la dictadura cívico-militar, que se prolongó desde 1964 hasta 1985). Y ese paréntesis o hiato se ha reflejado de un modo particularmente expresivo en lo que se refiere a la relación con la RPC, a la que Bolsonaro y algunos de sus adláteres atacaron en más de una ocasión.

bilateral y multilateral intenso y sistemático con la República Popular China, detectando a tiempo las externalidades positivas que su ascenso y su revigorizada economía ofrecían para Brasil.

En un proceso secuencial y progresivo en el que, tal como resulta fácil de observar, durante la era de los gobiernos del Partido de los Trabajadores —esto es, desde enero de 2003, fecha en que asume Lula, hasta agosto de 2016, cuando a consecuencias del *impeachment*, cae el segundo gobierno de Dilma Rousseff— la relación con Beijing se estrechó y fortaleció de manera creciente. Y ello en función de la llamada articulación “Sur-Sur”, uno de los estandartes enarbolados por la política externa “altiva y activa”, impulsada por Lula, y de la pertenencia común al grupo BRICS. Un rumbo que también fue asumido, tal vez con algo menos de entusiasmo, y producto, además, de un escenario interior y exterior adverso, por su sucesora en el Planalto (Cervo; Lessa, 2014).

No es ocioso destacar que, al margen de los vaivenes de los ciclos electorales y de los traspasos del mando vinculados a estas circunstancias, así como de las rápidas transformaciones del entorno circundante, cualquier observador independiente deberá concluir que fueron más las señales de continuidad que las de ruptura en la política externa brasileña, en el período que transcurre desde 2000 hasta la fecha. Con la sola excepción, hay que decirlo, del lamentable hiato generado por la gestión del primer canciller de Jair Bolsonaro, Ernesto Araújo —quien ejerció el cargo entre 2019 y 2021—, y se constituyó en una anomalía y en un punto fuera de curva, respecto a las prácticas y costumbres soberanistas y autonómicas que históricamente han prevalecido en Itamaraty.

Como sea, dada su inmensa fortaleza productiva (doceava economía mundial, según datos de 2020, con un PIB de US\$ 1,444 billones para ese año²⁴) y una entronizada cultura institucional-burocrática, presente en la Cancillería pero también en otras áreas del aparato estatal, Brasil, sin duda, apuesta a una relación preferente con China, apoyado en cinco pilares centrales. A saber:

- i) el tamaño específico de sus mercados y su capacidad de provisión en gran escala de materias primas altamente requeridas por su contraparte; en especial soja, mineral de hierro, petróleo, proteína animal, para mencionar sólo los productos sobresalientes que componen el grueso de la canasta

²⁴ 1,444 trillones de dólares, según la denominación empleada en los países anglosajones y en Brasil. Dato tomado de estadísticas entregadas por el Banco Mundial.

exportadora brasileña con destino a ese mercado;

ii) la complementariedad general de su economía con la de China, lo que atenúa y disminuye los riesgos de disputas por franjas de mercados en los que ambos países concurren como competidores; y también eventuales derivaciones políticas y estratégicas ocasionadas por estas pugnas;

iii) la utilización de la clásica diplomacia de *barganha*²⁵ o negociación constante y sistemática, que se enraíza con la tradición imperial portuguesa y que, en el caso de la relación sino-brasileña, se ha expresado muchas veces, por ejemplo, puntualmente, a través de la venta de aviones de Embraer²⁶;

iv) una arquitectura institucional, configurada por medio de la concreción de sucesivos Acuerdos de Asociación Estratégica, de distinto grado, que han permitido mantener en pie proyectos de cooperación inclusive en los momentos más bajos de la relación bilateral, ya sea en el interregno del gobierno Temer o, con mayor énfasis aún, durante la administración Bolsonaro;

v) la existencia de la plataforma BRICS, otro espacio de convergencia donde, pese a la heterogeneidad de sus miembros y las tensiones de conflictos internacionales que han puesto a prueba su sustentabilidad y permanencia en el tiempo (como la reciente guerra en Ucrania, por citar un caso más cercano en el tiempo), se ha conseguido estabilizar y consolidar como un foro sólido y potente que reúne a las principales potencias emergentes de Eurasia y del Sur Global, en general.

1.9 Chile: Las ventajas de la posición geográfica y de una serie de “primeros logros”

²⁵ “Trueque” o estrategia compensatoria destinada a obtener retribuciones es la acepción en idioma español que más se aproxima al sentido final de “*barganha*”, un término ampliamente usado en el campo de la política externa brasileña.

²⁶ Tanto en los gobiernos de Lula como en los de Dilma se hizo habitual que, al cabo de las cumbres que sentaron regularmente en torno a una misma mesa a mandatarios de ambos países, se anunciara la venta de aparatos de esa empresa a China, lo que reflejaba la voluntad de Brasil de no caer en la trampa de verse reducido al rol de ser un exclusivo proveedor de materias primas. Hay referencias concretas en la prensa de la época a compras de aviones de Embraer hechas por empresas chinas, inmediatamente después de giras presidenciales de Dilma Rousseff a ese país.

En el caso de Chile, tal vez es factible deducir —siempre a modo de hipótesis que debe ser probada y cotejada con los hechos— que, siendo un país con una economía entre pequeña y mediana (la quinta de América Latina, en 2018, con un PIB de US\$ 295.400 millones, después de Brasil, México, Argentina y Colombia [Banco Mundial, 2020]²⁷), y no exhibiendo, por ende, un peso ni una musculatura propia que le den una relevancia especial por sí solo en el sistema internacional, está obligado a recurrir a otro tipo de elementos y atributos para aparecer, en forma significativa, en el radar referencial de China y otros países centrales. Estos argumentos, en una enumeración preliminar, son, a nuestro juicio, los siguientes:

- i) su posición geográfica (un borde costero extendido de 6.435 kilómetros de longitud, que se amplía a 83.850 kilómetros, si se considera el que generan todas las islas que posee, con proyección directa e inmediata hacia el océano Pacífico y la Antártida, el continente más austral de la Tierra), lo que le permite ser un *pivot* del comercio mundial hacia y desde el Asia Pacífico, y, además, un vecino ribereño de ese espacio que dispone de un “balcón” privilegiado que se sitúa en la zona de mayor crecimiento de la economía mundial;
- ii) Chile tiene un modelo de economía abierta que busca ampliar sus oportunidades de intercambio comercial con el mundo y que ha privilegiado la suscripción de acuerdos de libre comercio y complementación económica con la mayor cantidad de países posibles. Una revisión de la página web del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile indica que a la fecha de la consulta (agosto de 2023), mantiene acuerdos comerciales directos con 25 países y seis zonas económicas determinadas (Unión Europea, integrada por 28 naciones; Alianza del Pacífico (México, Colombia, Perú y Chile); Mercosur, que nuclea a cuatro países –Argentina, Paraguay, Brasil y Uruguay- y donde Chile participa como país asociado; el conglomerado Centroamérica, del cual participan Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua; el grupo P4, conformado por Chile, Nueva Zelanda, Singapur y Brunéi Darussalam; y el bloque EFTA, del que forman parte Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza. A los cuales debe adicionársele el TPP-11 (Tratado Integral y Progresivo de Integración Transpacífico, que

²⁷ Disponible en datos.bancomundial.org.

nuclea a once países) y el DEPA (CHILE, 2023), lo que suma un total de 33 convenios comerciales. A través de estos acuerdos, se intenta desgravar exportaciones e importaciones, y de este modo garantizar un mejor y más expedito acceso a los mercados mundiales. Se estima que, en general, esta extensa red de acuerdos, que se empezó a tejer tras el retorno a la democracia en Chile (1990), y que tuvo sus primeros frutos concretos en sendos acuerdos firmados con Bolivia y Venezuela, en 1993, han permitido que los productos chilenos lleguen a más de 50 países en condiciones ventajosas respecto a las de algunos de sus competidores. La política exterior chilena definió a esta fase inicial de su estrategia diplomática, durante los años 1990, como de reinserción en el mundo y de “regionalismo abierto”, desarrollando de este modo una ventana de oportunidad que se expandió luego en forma exponencial, aprovechando las opciones que ofrecía el proceso general de globalización a nivel planetario Cabe señalar que también existe un tratado de libre comercio con Brasil, firmado en noviembre de 2018, y aprobado por el Senado chileno en septiembre de 2021;

iii) la temprana visualización del Asia Pacífico como un espacio transfronterizo con enormes potencialidades de desarrollo y que se ha transformado, de hecho, en la zona a la que se ha ido desplazando lentamente, pero en forma irreversible, el eje del poder mundial. Chile es miembro de APEC (sigla en inglés de Asia-Pacific Economic Cooperation), el principal foro económico de la cuenca del Pacífico, que nació a partir de una propuesta formulada por el Primer Ministro australiano Bob Hawke, en 1989, razón por la cual la primera reunión de cancilleres, con asistencia de doce países, se realizó en ese país oceánico. China se unió en 1991 a esta iniciativa y en 1993 se produjo la primera cumbre de líderes, convocada por el Presidente de EE.UU., Bill Clinton, en Blake Island. Un año más tarde, en 1993, México adhirió al Foro como miembro, siendo el primer y único país latinoamericano presente en él mismo, hasta que en noviembre de 1994 se unió Chile y en 1998 lo hizo Perú. La suma del Producto Nacional Bruto de las 21 economías que integran APEC equivale al 56% de la producción mundial, y en su conjunto representan el 46% del comercio global. Una de

sus particularidades más significativas es que participan en ella, en pie de igualdad, Estados Unidos y China;

iv) Chile, además, es socio fundador del Acuerdo Transpacífico de Asociación Económica Estratégica (P-4), firmado en Wellington, Nueva Zelanda, el 18 de julio de 2005, el que entró en vigor en 2006. Es un amplio acuerdo comercial que es heredero, de alguna forma, de uno anterior suscrito entre Nueva Zelanda y Singapur, en 2001, y cuya sigla en inglés es TPSEP, Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement. Este acuerdo tiene su origen en el tratado inicialmente conocido como Pacific Three Closer Economic Partnership (P-3 CEP), negociado en la cumbre de APEC de 2002, en Los Cabos, México, por el Presidente de Chile, Ricardo Lagos y los primeros ministros de Nueva Zelanda y Singapur, Helen Clark y Goh Chok Tong. Posteriormente, Brunéi se unió en la quinta ronda de negociaciones en abril de 2005, momento desde el cual se lo conoció como Acuerdo P-4;

v) Chile ha sido protagonista activo de las negociaciones que llevaron, primero, a suscribir el Tratado Asociación Transpacífico (Trans-Pacific Partnership) el 4 de febrero de 2016, por doce países, y luego de las que condujeron a crear el denominado TPP-11 o Tratado Integral y Progresivo de Asociación Transpacífico (CPTPP, por su sigla en inglés), suscrito en Santiago de Chile, en marzo de 2018. Los orígenes de este Tratado se remontan a 2008, cuando los países del P-4 y EE.UU. anunciaron el lanzamiento de tratativas tendientes a incorporar a Washington a esa alianza ya establecida que reunía a cuatro naciones. Posteriormente, Australia, Perú y Vietnam formalizaron su interés en unirse a lo que ya había sido bautizado como TPP, durante una reunión de APEC, en Lima, en 2008. Y en noviembre de 2009, el Presidente de EE.UU., Barack Obama, anunció que colaboraría con el grupo inicial de siete países del TPP, con el fin de formar un acuerdo regional de “membresía amplia y los más altos estándares que representa la eficacia de un acuerdo del siglo XXI”. El TPP, tal como fue pensado en sus orígenes, llegó a ser firmado en febrero de 2016, pero nunca llegó a tener existencia real, pues no fue ratificado por uno de sus principales promotores, EE.UU., antes de su entrada en vigor. Y la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca, en enero de 2017, alteró todos los planes al respecto puesto

que ordenó el inmediato retiro de su país de dicha instancia. Lo que redundó, a su vez, en la creación del TPP-11, refrendado por los restantes integrantes del pacto, en la cumbre de Santiago de Chile, el 8 de marzo de 2018: Japón, Australia, Brunéi Darussalam, Canadá, Chile, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam. Estos países siguieron adelante con su propósito de aunar voluntades y sentaron las bases del actual CPTPP (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, por su sigla en inglés);

vi) Chile es, asimismo, partícipe de la Alianza del Pacífico (AP), una iniciativa de integración subregional conformada por Colombia, México y Perú. Este bloque tuvo su origen en el Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano, formado por los cuatro fundadores de la AP, junto con Costa Rica, Honduras, Ecuador, El Salvador y Nicaragua, en 2007. Y se desarrolló a partir de discusiones generadas en el seno del gobierno peruano en 2006, debido a la salida de Venezuela de la Comunidad Andina (CAN). El Presidente Alan García convocó a los tres países mencionados en primer término y el 28 de abril de 2011, se suscribió la Declaración de Lima, dando vida a la Alianza. Ésta tiene tres objetivos estratégicos:

[...] (1) construir un área de integración profunda con libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas; (2) impulsar el crecimiento, desarrollo y competitividad de sus economías para lograr un mayor bienestar, superar la desigualdad socioeconómica, e impulsar la inclusión social de sus habitantes; y (3) convertirse en una plataforma de articulación política, integración económica y comercial, y proyección al mundo, con énfasis en la región Asia-Pacífico (CHILE, 2023).

Hoy la AP tiene cuatro países candidatos a ser miembros asociados: Australia, Canadá, Corea del Sur, Ecuador, Nueva Zelanda y Singapur, y otros dos que han manifestado interés en entrar a esa categoría, así como 55 países observadores. Los cuatro países de la Alianza concentran una población de 230 millones de personas —según datos de 2020—, y suman el 36% del PIB de América Latina.

A estos datos duros habría que añadir otros condicionamientos históricos, de carácter subjetivo, pero incidentes en la política internacional, de acuerdo con la

Teoría de la Interdependencia Compleja (Kehoane y Nye, 1977), que de algún modo también posicionan a Chile en un lugar de interlocución relativamente especial o al menos de interés frente a Beijing. Entre ellos se pueden mencionar siete factores, de los cuales cuatro tienen un punto en común: el hecho de tratarse de “primeros logros”:

- i) uno de los primeros países del hemisferio que estableció relaciones diplomáticas con la República Popular China, en 1970, en el gobierno de Salvador Allende, después de Cuba, quien lo hizo, en forma pionera, en 1960, con la llegada de Fidel Castro al poder, y antes de Perú (1971); Argentina, Guyana y Jamaica (1972); Brasil, Venezuela y Trinidad Tobago (1974), y varios otros países latinoamericanos que lo hicieron a partir de esa fecha. Actualmente, 25 naciones de América Latina tienen embajadas en Beijing. El último país de la región que estableció relaciones con la RPC fue Honduras, en marzo de 2023;
- ii) el primer país latinoamericano que apoyó el ingreso de China a la OMC, en 1999;
- iii) el primer país de América Latina que reconoció el estatus de economía de mercado a China, en 2004;
- iv) el primer país del mundo occidental con el cual China firmó un Tratado de Libre Comercio, suscrito en noviembre de 2005. Esta iniciativa absolutamente pionera fue el resultado de una negociación que se inició en junio de 2002, cuando China propuso a Chile comenzar las negociaciones de un acuerdo comercial y el lanzamiento de las tratativas se llevó a cabo en la Cumbre de Líderes APEC, celebrada en Santiago de Chile, en noviembre de 2004, llegándose a un resultado positivo en el plazo de un año;
- v) ser lugar de destino de una serie de viajes de los máximos representantes del liderazgo chino, quienes usaron a Chile –y, en particular, a la sede de la CEPAL, que se encuentra ubicada en Santiago- como plataforma predilecta y preferente para hablarle a la región como un todo. Un fugaz repaso indica que los dos últimos jefes de Estado chinos visitaron Chile en dos ocasiones, cada uno de ellos, en tanto que su antecesor Jiang Zemin también encontró espacio en su agenda para viajar desde Beijing a Santiago de Chile en 2001. El registro de sus visitas es el que sigue: el ex líder chino Hu Jintao hizo cuatro giras a Latinoamérica: la primera incluyó Brasil, Argentina, Cuba y Chile

(2004); en 2005 visitó México; en 2008 recorrió Perú, Costa Rica y Cuba; y en abril de 2010 se hizo presente en Brasil, Venezuela y Chile. Su sucesor, Xi Jinping, vino, a su turno, en cuatro ocasiones a la región: en 2009 (Brasil, Colombia, Jamaica, México y Venezuela); en 2011, ya como vicepresidente de China y sucesor designado de Hu Jintao, recorrió Brasil, Chile, Cuba y Uruguay; en 2013, visitó Trinidad y Tobago, Costa Rica y México; en 2014, se hizo presente en Brasil, Argentina, Venezuela y Cuba; en 2016, visitó Ecuador, Perú y Chile; en 2018, asistió en Buenos Aires a una cumbre de líderes del G20. El balance revela que Xi Jinping hizo como Presidente cuatro giras por América Latina en un lapso de cinco años. Y siete en un plazo de nueve años, si se considera en el recuento las dos que hizo antes de asumir las máximas responsabilidades de poder en China;

vi) ser promotor –sobre todo, durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018)– de la política denominada “Convergencia en la Diversidad”, reivindicada en varios foros por su canciller Hernando Muñoz. La misma, básicamente, apuntaba a hacer confluir al MERCOSUR y a la Alianza del Pacífico (AP), en una suerte de megabloque subregional, operacional y flexible, que estuviera en condiciones de dialogar, a través de alianzas móviles y obviando diferencias ideológicas, con el “gigante asiático” desde una talla que superara a la de las meras identidades nacionales o de los bloques fragmentados que operan en la región;

vii) haber suscrito en noviembre de 2016, durante la última visita que el Presidente Xi Jinping realizara a Chile, un acuerdo para elevar la relación bilateral a una Asociación Estratégica Integral, una categoría de entendimiento que China reserva para países con los cuales tiene una relación sólida y perspectivas de desarrollo y mejoramiento.

1.10 Recorte temporal y ejes ordenadores del debate

La definición de un encuadre temporal es siempre un asunto complejo, dado que los criterios empleados para el trazado de límites deben basarse en una fundamentación rigurosa y ligada a una acumulación de datos objetivos que le den sentido y coherencia a esa segmentación. En este caso se ha optado por el recorte propuesto en el título (2006-2016), en función de una serie de eventos que

ocurrieron durante ese lapso y que marcaron un punto de inflexión, un viraje y un reordenamiento fundado en el ajuste de ciertas tendencias que parecían tener proyecciones y rumbos inalterables ya señalizados.

En el período mencionado se suceden un conjunto de hechos que, vistos y apreciados de manera aislada, no tienen, en apariencia, mayor significación por sí mismos. Pero que, en un análisis concatenado y dialógico, donde se entrelazan y se unen los puntos, arrojan claves que, procesadas desde una perspectiva diacrónica, pueden ser reveladoras. Y exponen, de paso, algunas variables que de otro modo corren el riesgo de ser ignoradas, si es que no se ordenan todas las piezas del rompecabezas y se extraen las conclusiones pertinentes, contribuyendo a la comprensión de procesos que, al ser observados en forma desagregada y no sistémica, pierden densidad ontológica y parte de su capacidad explicativa.

Esta visión integradora, basada de alguna forma, en la Teoría del Sistema-Mundo, desarrollada por Wallerstein (1974), con aportes posteriores de Arrighi, Amin, Gunder Frank, Quijano, Dussel, Fiori y varios otros intelectuales latinoamericanos²⁸, además de lo que se denomina el “pensamiento clásico latinoamericano” en materia de RI²⁹, se propone explicar, en lo medular, el funcionamiento de las relaciones sociales, políticas y económicas a partir de las interacciones globales, en un tablero que está mediado por las relaciones y equilibrios de poder que siempre son, *per se*, asimétricos³⁰. Lo que se expresa por medio de sistemas y subsistemas, jerárquicos y organizados, a partir de una lógica de centro/periferia, o, si se quiere, de países centrales/ países periféricos, siguiendo una definición ya presente en Lenin, en su clásico libro *El Imperialismo, fase superior del Capitalismo*.

²⁸ Entre otros desarrollos y actualizaciones ligadas a esta perspectiva, véanse los trabajos de los brasileños Mariutti (2004) y Martins (2015).

²⁹ Juan Carlos Puig, Raúl Rettig, Helio Jaguaribe, Enzo Faletto, Luciano Tomassini, Juan Gabriel Tokatlian, Alejandro Simonoff, Amado Cervo y Tullo Vigevani, por mencionar sólo a algunos de aquellos pioneros que han trabajado y continúan trabajando en distintas variantes de lo que se ha dado en llamar “Escuela de la Autonomía”.

³⁰ La Teoría del Sistema-Mundo se sitúa dentro del amplio espacio de las teorías críticas o emancipadoras y se inscribe en la línea del desarrollo y la actualización de diversos bagajes teóricos. Entre ellos, la tradición marxista, así como la del estructuralismo y la Teoría de la Dependencia –nacidas ambos en Latinoamérica– y es, en especial, deudora de la *École des Annales* francesa, en su segunda era, la de Fernand Braudel, quien usó por primera vez los términos “economía mundial” y “economía mundo”.

1.10.1 El giro en la visualización de China en EE.UU.: De “*responsible stakeholder*” a amenaza larvada

Todo recorte implica una operación arbitraria y subjetiva. Pero existen, en nuestra opinión, elementos históricos que justifican la selección de un espacio de tiempo determinado —en este caso, 2006-2016— como unidad específica de análisis para poner allí un lente de aumento y de atención preferente. Para empezar, en el plano de las relaciones sino-estadounidenses es en esa etapa concreta donde se comienza a producir y acentuar un giro que marca un progresivo distanciamiento y un aumento de los recelos, la desconfianza y una creciente percepción de amenazas entre ambas partes. Es una coyuntura en la cual se intersecan y superponen eventos de distinta naturaleza que terminan por modificar de manera sustantiva el clima en que se desenvolvía hasta entonces la relación entre el hegemon dominante (EE.UU.) y el *challenger* (China), que en el ciclo anterior transcurría en medio de un ambiente de relativa coexistencia pacífica.

Así, pues, luego de que Robert Zoellick, ex subsecretario de Estado de George W. Bush, iniciara en 2005 un diálogo estratégico con China, reconociendo a Beijing como un poder emergente, a la par que lo instaba a comportarse como una “parte interesada responsable” en la arena internacional, la “luna de miel” pronto da señales de estar cercana a un temprano fin. En marzo de 2007, la RPC anuncia un fuerte aumento de su presupuesto militar (18%, cuando el promedio de años anteriores rondaba un 15 por ciento) y el vicepresidente Dick Cheney declara que ello no es consistente con la meta del “ascenso pacífico” de Beijing. En 2008, China se transforma en el principal acreedor de EE.UU., y en 2010 en la segunda economía mundial.

Más significativamente aún, en 2011, en un ensayo publicado en *Foreign Policy*, Hillary Clinton, secretaria de Estado de Barack Obama, proclama la necesidad de impulsar el “Pivot al Asia”, que significa, en lenguaje liso y llano, dar comienzo a un vasto proceso de contrabalanceo o rebalanceo de fuerzas y contención activa de la presencia de Beijing en el Asia Pacífico. En 2012, el frente económico se complica: sube el déficit de la balanza comercial de EE.UU. con respecto a China, y Washington acusa a Beijing de violar normas internacionales al forzar el traslado de multinacionales occidentales que usan “tierras raras” como insumos hacia suelo chino.

En noviembre de ese año, Xi Jinping reemplaza a Hu Jintao al frente del PCC, y en 2013 sostiene su primera cumbre con Obama, en California. En 2014, una corte estadounidense abre un proceso contra cinco hackers chinos, presuntamente vinculados al Ejército Popular de Liberación (PLA, por su sigla en inglés), acusándolos de robar tecnologías de compañías americanas. En respuesta a esta acción judicial, China suspende su cooperación con EE.UU., en materia de ciberseguridad. En mayo de 2015, el Secretario de Defensa de EE.UU., Ashton Carter, invita a las autoridades chinas a detener sus reclamaciones de tierras (pequeñas islas, en su mayor parte) en el Mar del Sur de China, diciendo que su país se opone a la militarización de esos disputados territorios con terceras naciones.

El ciclo de tensiones se agudiza, a su vez, en febrero de 2017, cuando, a un mes de haber llegado a la Casa Blanca, Donald Trump echa pie atrás con respecto a ciertas actitudes suyas que parecían cuestionar la política de “Una Sola China” y telefonea a Xi Jinping, para decirle que como mandatario estaba decidido a honrar y mantener este *landmark* tradicional de la política exterior estadounidense³¹. Lo que sigue luego es la “guerra comercial” abierta, declarada por Trump, cuyo punto de inicio se produce en julio de 2018, al imponer Washington tarifas a las importaciones chinas a ese país, en represalia por lo que califica como robo de tecnología y propiedad intelectual de empresas estadounidenses. Medida que desencadena, a su vez, retaliaciones de parte de China y rompe el clima de concordia que reinaba entre Trump y Xi, después de dos amistosas cumbres que tuvieron lugar en abril y noviembre de 2017.

1.10.2 Derivaciones en el espacio hemisférico latinoamericano del ajuste de expectativas de las potencias

³¹ Después de ganar la elección presidencial, Trump rompió con la práctica establecida de hacer un llamado al Presidente de Taiwán, pero al mismo tiempo cuestionó el compromiso de su país con la “*One-China Policy*”. Una piedra angular de los compromisos alcanzados hace cuatro décadas entre Mao Zedong y Richard Nixon, y que Washington ha sorteado históricamente mediante la adopción de la “ambigüedad estratégica” respecto a la situación de esa “provincia rebelde”, a los ojos de China. La secuencia de hitos de la relación bilateral EE.UU.-China fue tomada del *timeline* del CFR que revisa y da cuenta del eslabonamiento de esos hechos.

Los reacomodamientos de la “Gran Estrategia”³² de Estados Unidos, a nivel global, impactaron, como es de suponer, las nacientes relaciones triangulares EE.UU.-China-América Latina, que, desde comienzos del siglo XXI, se establecieron formal e informalmente en el hemisferio americano. Previo a analizar este punto, corresponde decir que el “nuevo trato”, rebosante de hostilidad, que Trump depara a China, a partir de 2018, no emerge sólo de una decisión unipersonal y discrecional de éste, sino que se inscribe dentro de un flujo de acontecimientos que van inclinando a EE.UU. progresiva pero firmemente en esa dirección.

El “Pivot al Asia” de Obama no es el único punto de fricción que da cuenta del surgimiento de un amplio y meditado consenso bipartidario con respecto a la necesidad de endurecer el lenguaje y, a renglón seguido, fijar nuevos códigos en la relación con Beijing. Baste mencionar, a modo de ejemplo, el duro discurso de Barack Obama, en mayo de 2014, ante los oficiales recién graduados de la Academia Militar de West Point, *alertando sobre las ambiciones revisionistas de Rusia y China, y el hecho de que India y Brasil ya se perfilan como posibles y eventuales retadores del Orden Internacional Basado en Reglas* (el énfasis en cursiva es nuestro)³³.

La reactivación de la IV Flota de la Marina de EE.UU., en 2008, es otro indicio claro del proceso de ajuste y rediseño de las prioridades estratégicas que se comienza a gestar en Washington, tras haber concentrado sus esfuerzos durante la primera década del siglo XXI en las guerras “contra el terror” en Afganistán e Irak. Las tensiones y pruebas de fuerza con China empiezan a adquirir, de este modo, un carácter ascendente, estructural y acumulativo y el tono de la conversación y la interacción entre ambas potencias se modifica en forma radical. Para Dussel Peters:

[...] En Estados Unidos se ha presentado un cambio estructural con respecto a China: históricamente el sector público y, particularmente su legislativo, había sido más crítico de China,

³² El tema de la “Gran Estrategia” de las grandes potencias ha devenido, como es notorio, en un campo específico de estudio dentro de las Relaciones Internacionales. Véase, por ejemplo, Russell y Tokatlian (2013).

³³ RBIO (*Rules-based International Order*, por su sigla en inglés). Algunos autores prefieren hablar de Orden Internacional Liberal. Cualquiera sea la sigla que se utilice, el concepto describe un conjunto de relaciones globales, basadas en reglas y estructuradas a partir del liberalismo político, el liberalismo económico y el internacionalismo liberal desde fines de la década de 1940. Se supone que estas reglas promueven mercados abiertos, la democracia liberal y cooperación en materia de seguridad.

mientras el sector privado y los organismos empresariales habían sido más abiertos en aras de beneficiarse del comercio y opciones de inversión. Desde 2018, la creciente competencia de China en sectores como inteligencia artificial, electrónica, telecomunicaciones y en proyectos de infraestructura (AmCham China, 2019) ha generado una áspera crítica por parte de los organismos empresariales estadounidenses hacia China (Dussel Peters, 2020, p. 140).

Este argumento fue explicitado por Susan Shirk³⁴ en el China Development Forum, organizado en Beijing, en marzo de 2019, y concitó coincidencias con sus posiciones por parte de dos anteriores secretarios del Tesoro de gobiernos demócratas, Larry Summers y Robert Rubin. Dussel Peters también toma en cuenta en su análisis que la decisión de Trump de endurecer la postura frente a China obedece, además del deseo de cumplir una promesa de campaña, a la necesidad de actuar en estricta concordancia con la nueva Estrategia de Seguridad Nacional (NSS, 2017), dada a conocer en diciembre de ese año, en la cual se indica que “China y Rusia retan el poder, influencia e intereses estadounidenses, buscando erosionar su seguridad y prosperidad” (NSS, 2017, p. 2)³⁵ [...] y que China busca atraer a ALC³⁶ hacia “su órbita a través de inversiones y financiamiento estatal (NSS, 2017, p. 50)”.

La mención a América Latina sirve para retomar y reevaluar el tema de la dimensión regional y hemisférica de este enfrentamiento en ciernes que de allí en adelante se intensifica y se consolida como un nuevo marco estructurante del sistema internacional. La “globalización con características chinas” no podía dejar impasible a EE.UU. por largo tiempo y es así como se suceden una serie de maniobras preparatorias donde se clavan banderas, se establecen posiciones y se fijan “líneas rojas”. Xi Jinping, como se dijo antes, visita la sede de la CEPAL, en diciembre de 2016, y reitera a la región la invitación extendida un mes antes, vía un segundo Libro Blanco, para densificar e incrementar las relaciones y los intercambios a partir de una lógica *win-win*, donde todas las partes involucradas obtienen, presuntamente, beneficios.

³⁴ Experta en relaciones sino-estadounidenses y en asuntos asiáticos, Shirk es una destacada académica que sirvió además como Subsecretaria de Estado Adjunto en la Oficina de Asuntos del Asia Oriental y del Pacífico del Departamento de Estado, entre 1997 y 2000.

³⁵ Dussel Peters subraya que en este documento oficial estadounidense “se reconoce también por primera vez el concepto de ‘competencia entre grandes potencias’ (*big power competition*) [NSS, 2017, p. 27]”.

³⁶ América Latina y el Caribe (LAC, por su sigla en inglés).

Dos años más tarde, en noviembre de 2018, Xi aterriza en Buenos Aires para participar en la XII Cumbre de los líderes del G20 (la primera de este tipo que se realiza en Latinoamérica) y se entrevista con Trump, en el marco de la cita multilateral. A este viaje le antecede una corta visita a España y Portugal, en la que se apunta a desactivar “cortafuegos” comerciales que Europa podría intentar imponer a China, en el contexto de la guerra de aranceles desatada por Trump³⁷. En Argentina gobierna el conservador Mauricio Macri y Xi Jinping acentúa en su discurso, al bajarse del avión, el llamado a una cooperación mutua, más allá de cualquier frontera de carácter ideológico:

[...] China y Argentina son buenos amigos de sincera confianza mutua y buenos socios de beneficio mutuo. Los dos países se apoyan mutuamente en sus propios caminos de desarrollo, profundizan la cooperación amistosa y fortalecen la coordinación y la cooperación en asuntos internacionales y regionales. Espero realizar intercambios extensos con el Presidente Mauricio Macri y las personalidades de todos los sectores sociales de Argentina con el fin de trabajar juntos para crear una nueva era de la asociación estratégica integral China-Argentina” (Xi Jinping, 2018, citado por Xinhua, 2018)³⁸.

El desplazamiento a Panamá supuso, en tanto, un verdadero desplante para la administración Trump, cuyo secretario de Estado, Mike Pompeo, había exhortado antes a las autoridades del país centroamericano a que “abrieran los ojos” ante la avalancha de inversiones chinas allí, calificando a las empresas estatales de ese origen como “depredadores” destinados a “beneficiar al gobierno” de Beijing y “no al pueblo panameño”.

1.10.3 Nuevos factores y ejes condicionantes que articulan la discusión sobre balance de poder en América Latina

Lo cierto es que, al margen de estos aspectos que construyen la casuística del ejercicio cotidiano de mostrarse los dientes y expresar una rivalidad manifiesta, existen otros vectores, de carácter más estructural y determinante, que condicionan y configuran el escenario de este nuevo marco que se instala con singular potencia en la arena internacional del siglo XXI: la nueva relación triangular EE.UU.-China-

³⁷ “Para China resulta vital que Europa no se sume a Estados Unidos en la confrontación comercial que libran ambas naciones, cuyos efectos ya comienzan a sentirse en las economías de los dos países”, escribe el corresponsal asiático de *El Mundo*, de España, Javier Espinosa, en nota titulada: “Xi Jinping visita España y América Latina buscando aliados en su pugna con EEUU”.

³⁸ “Estoy dispuesto a trabajar con todas las partes, incluida Argentina para mantener el espíritu de asociación de trabajar juntos y liderar el ‘barco’ de la economía mundial para navegar desde el río La Plata hacia los vastos océanos” (Xi Jinping, 2018, *apud* Xinhua, 2018).

América Latina. Y sus consiguientes desdoblamientos y derivaciones, en términos de una readecuación y una reestructuración general del espacio hemisférico, tanto en su vertiente regional (América Latina) como subregional (América del Sur).

Se esbozan, a continuación, algunos de los factores y elementos condicionantes que, de un modo acumulativo y consistente, se fueron agregando hasta conformar una unidad de análisis integrada, la del triángulo de poder, donde el todo es más que la simple suma de las partes. Tomando en consideración, además, que este triángulo no es equilátero sino escaleno³⁹, se ha escogido como muestra ampliada y preferente de observación inicial a EE.UU., toda vez que, sin duda, constituye hasta el momento el vértice más poderoso e influyente de esta estructura. Y sus acciones u omisiones son las que delimitan e impulsan, con mayor potencia e incidencia, los flujos de acción dentro de la misma.

La recopilación de eventos y situaciones que tuvieron lugar puntualmente, pero no en forma exclusiva, entre 2006 y 2016, será desarrollada luego con mayor amplitud y aporte de datos a lo largo de este trabajo y es claro que esta enumeración —que, en el fondo, es casi un esbozo y una simple puerta de entrada al debate— no agota, ni con mucho, todas las perspectivas de discusión al respecto:

a) La instauración formal del Sub-Diálogo EE.UU.-China sobre América Latina, que inicia sus actividades en 2006, durante la administración Bush, y permanece activo, como instancia y canal oficial de diálogo entre ambas potencias por lo menos hasta noviembre de 2013, durante el primer año del segundo mandato de Obama⁴⁰;

b) El auge y caída de la denominada “Marea Rosa” o *Pink Tide* (a la que otros autores prefieren llamar Onda Rosa”). Un período que parte a fines de la década del 90, cuando después de una fase de gobiernos y políticas neoliberales en la subregión de Sudamérica, llegan al poder gobiernos de izquierda o centro-izquierda, que se vuelcan a la tarea de procurar desmontar las políticas desreguladoras implementadas por sus antecesores. El primero en acceder a la

³⁹ Siguiendo la definición de Serbin (2016), quien propone esta provocativa e innovadora metáfora en el título de su trabajo, pero no la desarrolla luego en el texto. Un triángulo escaleno es aquella figura geométrica de tres lados, en la que cada uno de ellos mide una longitud distinta. Un triángulo equilátero es, en cambio, aquel en el que, tal como su nombre lo indica, los lados miden lo mismo. Rafael Domínguez (2017, p. 20) interviene, a su vez, en el debate, diciendo que, en rigor, se estaría hablando más bien de un triángulo isósceles. Esto es, un triángulo en el que dos lados tienen la misma longitud, lo que aplicado a este caso resulta ser bastante controversial, por decir lo menos.

⁴⁰ Este tema será tratado en los dos capítulos siguientes en los que se aborda la cuestión triangular en este trabajo. Y en forma más específica y exhaustiva, en el Apéndice del mismo.

Presidencia es Hugo Chávez, en Venezuela (1999), Ricardo Lagos, en Chile (2000), y los suceden Lula, en Brasil, y Kirchner, en Argentina (ambos en 2003). El momento culminante de la contestación organizada y coordinada a los designios de EE.UU. para la región se manifiesta el 5 de noviembre de 2005, fecha en que, reunidos en una cumbre en Mar del Plata, Hugo Chávez, Lula Da Silva, Néstor Kirchner y Tabaré Vázquez le dicen no al ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas), impulsada por George W. Bush. Sus gobiernos, de izquierda o centroizquierda, ofrecen diversos matices en cuanto a su grado de beligerancia y diálogo frente a Washington. El proceso o ciclo progresista se extingue a mediados de la segunda década del siglo XXI, luego de que las fuerzas conservadoras, en un lapso de apenas tres años y en paralelo al colapso de la economía venezolana, retoman el control de tres de las principales economías de la región: Argentina, en 2015, Brasil, en 2016 y Chile, en 2018⁴¹. Esto genera un doble movimiento, pues si bien hay una reaproximación a EE.UU. y Europa, de parte de estos países, ello, en general, no afecta, los lazos con China y Rusia (Detsch, 2018). “Los gobiernos de las derechas continentales no se preocupan por la ideología o los intereses geoestratégicos, sino simplemente por diversificar mercados para sus exportaciones y por atraer inversiones”, comenta Claudia Detsch, en artículo publicado en *Nueva Sociedad*, n. 275. “En la región, por otro lado –puntualiza la autora-, *la política exterior es actualmente, ante todo, política exterior económica* (el énfasis en bastardilla es nuestro)”;

c) La reactivación de la IV Flota de EE.UU., a la que ya se hizo alusión antes, en julio de 2008, después de casi seis décadas de haber estado paralizada;

d) La abierta señal de alarma emitida por Hillary Clinton, cuando como Secretaria de Estado, en mayo de 2009, advierte sobre los avances chinos e iraníes en la región. “Los esfuerzos de la administración Bush para aislar a ciertos líderes latinoamericanos han fracasado y ahora EE.UU. debe trabajar para contrarrestar los esfuerzos de China, Irán y Rusia para ganar influencia allí”, dijo Hillary Clinton, junto con admitir, en una reunión con altos funcionarios del Servicio Exterior, cuyo contenido se filtró a la prensa, que “lo que estamos haciendo no ha funcionado muy bien y, de hecho, *si se observan los avances, particularmente en América Latina,*

⁴¹ En diciembre de 2015 asume la jefatura de Estado Mauricio Macri, en Argentina, y el último día de agosto de 2016, Michel Temer, sustituye a Dilma Rousseff en la Presidencia de Brasil.

que están logrando Irán y China, es bastante preocupante (el énfasis otra vez es nuestro)”;

e) La severa advertencia formulada por Obama sobre países como Brasil e India, que “compiten con nosotros”, el 28 de mayo de 2014, en un acto efectuado en la Academia Militar de West Point, en Nueva York. El Presidente de EE.UU. y comandante en jefe de sus Fuerzas Armadas, Barack Obama, despide a quienes se gradúan ese año en ese centro de formación creado en 1802. Su discurso es el de un jefe militar victorioso y confiado en las tropas y el considerable poder bélico que está bajo su mando. Su mensaje tiene un tono admonitorio e incluso un sesgo claramente “excepcionalista”, al momento de alertar contra el surgimiento de nuevas y potentes amenazas. Dice Obama:

- Estados Unidos nunca ha sido más fuerte en relación con el resto del mundo. Los que sostienen lo contrario —sugiriendo que Estados Unidos está en declive o que ha visto cómo se le escapa el liderazgo mundial— o bien malinterpretan la historia o se dedican a la política partidista. Piénsenlo. Nuestro ejército no tiene parangón (...) Desde Europa hasta Asia, somos el centro de alianzas sin parangón en la historia de las naciones (...) Y cuando un tifón azota Filipinas, o se secuestran Colegialas en Nigeria, o unos hombres enmascarados ocupan un edificio en Ucrania, es a Estados Unidos a quien el mundo mira en busca de ayuda. (Aplausos) Así que *Estados Unidos es y sigue siendo la única nación indispensable. Eso ha sido cierto durante el siglo pasado y lo será durante el siglo venidero* (el énfasis en cursiva es nuestro) (Obama, 2014)⁴².

- *La agresión de Rusia hacia los antiguos estados soviéticos inquieta a las capitales europeas, mientras que el ascenso económico y el alcance militar de China preocupan a sus vecinos. Desde Brasil hasta la India, las crecientes clases medias compiten con nosotros, y los gobiernos buscan una mayor participación en los foros mundiales* (énfasis nuestro). E incluso cuando las naciones en desarrollo adoptan la democracia y las economías de mercado, las noticias de 24 horas y los medios de comunicación social hacen imposible ignorar la continuación de los conflictos sectarios y los estados en quiebra y los levantamientos populares que podrían haber recibido sólo una noticia pasajera hace una generación. Será tarea de su generación responder a este nuevo mundo. La cuestión a la que nos enfrentamos, la cuestión a la que cada uno de ustedes se enfrentará, no es si Estados Unidos liderará, sino cómo lo haremos, no sólo para asegurar nuestra paz y prosperidad, sino

⁴² Versión original en inglés: “[...] America has rarely been stronger relative to the rest of the world. Those who argue otherwise -who suggest that America is in decline, or has seen its global leadership slip away- are either misreading history or engaged in partisan politics. Think about it. Our military has no peer (...) From Europe to Asia, we are the hub of alliances unrivaled in the history of nations (...) And when a typhoon hits the Philippines, or schoolgirls are kidnapped in Nigeria, or masked men occupy a building in Ukraine, it is America that the world looks to for help. (Applause.) So the United States is and remains the one indispensable nation. That has been true for the century passed and it will be true for the century to come”.

también para extender la paz y la prosperidad por todo el mundo (Ibídem)⁴³.

f) Agréguese a ello la crisis *subprime*, que estalla durante los años 2007/2008, luego de que en el período 2004-2006 se acumulen, de preferencia en EE.UU. pero no exclusivamente allí, créditos hipotecarios “basura” que a la larga probarían haber sido otorgados a personas insolventes, lo cual desata una crisis financiera de proporciones que golpeó a todo Occidente, con grandes caídas de los mercados de valores, para producir una suerte de “tormenta perfecta” y de alteración del cuadro político general en el mundo. China salió, por cierto, mejor parada que el resto de este remezón sistémico y esto se manifestó en una creciente asertividad y en un perfil más alto en su política externa. El cénit de esta nueva voz amplificada que proyecta Beijing en el escenario internacional se refleja al ser anunciado el mayor plan de infraestructura global que se haya anunciado nunca: la Silk Road Economic Belt (Franja Económica de la Ruta de la Seda, en adelante BRI)⁴⁴, divulgada por Xi Jinping en una visita a Kazajistán, Asia Central, en septiembre de 2013. Tal iniciativa se convierte en un auténtico *game-changing* que pone a la competencia estratégica entre EE.UU. y China en un nivel superior, con consecuencias que se proyectan hasta el último rincón del planeta. E inciden, desde luego, en los juegos y equilibrios de poder en Latinoamérica.

A este panorama, que muestra, en una veloz síntesis, una fuerte acumulación y agregación de elementos disruptivos, con la posibilidad potencial de profundizar las grietas que, paulatinamente, van delineando dos campos de fuerza que se repelen y tienden a autocentrarse y a ejercer fuerza centrípeta, se le añaden elementos que aceleran el proceso de entropía, en la medida en que se interpela a los otros actores externos a cerrar filas junto a los contendientes de esta pugna.

⁴³ Versión en inglés: “[...] Russia’s aggression toward former Soviet states unnerves capitals in Europe, while China’s economic rise and military reach worries its neighbors. From Brazil to India, rising middle classes compete with us, and governments seek a greater say in global forums. And even as developing nations embrace democracy and market economies, 24-hour news and social media makes it impossible to ignore the continuation of sectarian conflicts and failing states and popular uprisings that might have received only passing notice a generation ago. It will be your generation’s task to respond to this new world. The question we face, the question each of you will face, is not whether America will lead, but how we will lead -not just to secure our peace and prosperity, but also extend peace and prosperity around the globe”.

⁴⁴ En esa primera denominación oficial del proyecto, se entendía que la expresión “Franja” hacía referencia a las rutas terrestres propuestas para el transporte terrestre por carretera o ferrocarril, siguiendo las huellas de las famosas rutas comerciales históricas del pasado. En tanto que el término “Ruta” aludía a las rutas marítimas del Indo-Pacífico, que contorneaban las costas del sur de Asia, Oriente Medio y África. En este trabajo, de aquí en adelante, se optará preferencialmente por usar el acrónimo BRI (*Belt and Road Initiative*), cuando se aluda a este proyecto.

Para muestra, sólo citaremos un caso que excede el marco temporal de este trabajo, pero se inscribe dentro de una misma dinámica de ruptura en ascenso y de la emergente tendencia de obligar a los terceros países a elegir un bando y alinearse en él de forma militante: en febrero de 2018, Rex Tillerson, Secretario de Estado de Trump, revive súbitamente la Doctrina Monroe, a la que su Colega en esa misma función, John Kerry, había dado por muerta apenas cinco años antes (Tokatlian, 2018; BBC, 2013).

“En ocasiones nos hemos olvidado de la Doctrina Monroe y lo que significó para el hemisferio. Es tan relevante hoy como lo fue entonces (Tillerson, 2018, citado en cable de AP)”, declaró, tras pronunciar un discurso sobre América Latina en Austin, Texas, previo a una gira por Argentina, Perú, Colombia y Jamaica. Para Tillerson, esta doctrina, sintetizada bajo el eslogan “América para los Americanos” y nacida en 1823 —cuyo autor es, en rigor, John Quincy Adams y no Monroe—, es la expresión más patente de los valores democráticos comunes que comparten los países hemisféricos. Pero para muchos latinoamericanos representa, a la luz de su experiencia histórica, la argucia a la que se ha acudido para justificar intervenciones estadounidenses en el hemisferio.

De cualquier manera, lo evidentemente claro para todos, más allá de adscripciones ideológicas, es que en EE.UU. se generó, a partir de la primera década del siglo XXI, consolidándose a través de la implementación de políticas públicas enfocadas en ello en la segunda, *un consenso entre élites con respecto a que el “desembarco” chino en la región ya había traspasado los límites de lo tolerable y era necesario fijar vallas de contención y líneas rojas de un modo prístino e inocultable* (la itálica es nuestra). Dussel Peters es taxativo en su análisis de este “tégase presente”:

[...] La reacción del ‘viejo rico en la aldea global’ ha sido fulminante; Estados Unidos, sin lugar a duda, es el principal punto de referencia histórico, político, cultural y económico en ALC, más allá de la irrupción de China en la región. La cancelación del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés) por la Administración Trump en 2017 —originalmente planteado por la de Obama como una barrera en contra de China y destacando la alianza Estados Unidos-Japón— y su relanzamiento por los restantes once países, bajo el título: Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP, por sus siglas en inglés), así como la ríspida renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre Canadá, Estados Unidos y México, han generado una importante incertidumbre global y en ALC [ver por ejemplo el ejemplar de Foreign Affairs de 2019, enero-febrero] (Dussel Peters, 2020, p. 139-140).

La portada de este medio *mainstream*, mencionada por Dussel, tampoco deja espacio a mayores dudas. Con un título que plantea una duda inquietante: “*Who Will Run the World?*”, en su interior un editorialista hunde a fondo el escalpelo al exponer el desafiante dilema de seguridad que enfrenta Washington, a nivel global, y que también se expresa en el “vecindario” que se extiende al sur del río Bravo:

[...] Hace dos décadas, el orden internacional liberal patrocinado por Estados Unidos parecía ir viento en popa. Ahora, tanto el orden como el patrocinador están en crisis, y [...] el futuro está en juego. Hay muchos elementos en la historia –errores militares y económicos, estancamiento de las clases medias y bajas en el mundo desarrollado, una reacción populista contra la globalización, un cambio tecnológico vertiginoso– pero el cambio en el equilibrio de poder puede ser el más importante de todos. Por eso nos hemos centrado en el modo en que el hegemón con problemas y el aspirante con confianza intentan escribir el siguiente capítulo de la historia (Foreign Affairs, 2019)⁴⁵.

Insertos, además, en este panorama de decadencia y retroceso global, proliferan los ejemplos que dan cuenta de que en el Departamento de Estado empieza a prevalecer un ambiente de prevención y duda sistemática en relación con eventuales defecciones de países que hasta ayer eran aliados. Un testimonio con evidencia palmaria de esa actitud lo ofrece un cable enviado a Washington por diplomáticos estadounidenses, previo a una visita de Lula a Beijing. El texto, recogido en una investigación doctoral de Fernanda Magnotta, que se examina a fondo en el Apéndice de este trabajo, es muy revelador con respecto al peso y al alcance de esas percepciones alarmistas.

[...] Un telegrama enviado por la Embajada de Estados Unidos en Brasilia a Washington el 14 de mayo de 2004 informa del viaje de Lula a China previsto para la semana siguiente. El mensaje diplomático informa a Estados Unidos de la percepción de que “Lula ve la política exterior de su gobierno, y quizás gran parte de su legado personal, en el contexto de la construcción de coaliciones entre países en desarrollo” y que “el Ministerio de Relaciones Exteriores también cree que los dos países comparten un ‘entendimiento político’ sobre el énfasis en el ‘multilateralismo’ **y la necesidad de contrarrestar la hegemonía estadounidense** (el énfasis en negrita es del original) (Magnotta. 2019, p. 139)⁴⁶.

⁴⁵ Cita original en inglés: “Two decades ago, the U.S.-sponsored liberal international order seemed to be going from strength to strength. Now, both order and sponsor are in crisis, and the future is up for grabs. There are many elements of the story—military and economic blunders, stagnation for the middle and lower classes in the developed world, a populist backlash against globalization, dizzying technological change—but a shifting balance of power may be the most important of all. That’s why we’ve focused on how the troubled hegemon and the confident challenger are trying to write the story’s next chapter”.

⁴⁶ Versión original en portugués: “Um telegrama enviado pela Embaixada dos Estados Unidos em

Desconfianza que, por otra parte, opera como un camino de dos vías y también se expresa de algún modo en Brasilia, a juzgar por una anécdota relatada a Magnotta por el ex embajador de EE.UU. en Brasil, Thomas Shannon. Shannon revela en una entrevista que el diplomático Roberto Abdenur, quien representó a Brasil en Beijing, Berlín y Washington, fue dimitido de este último cargo, por orden del Canciller Amorim. ¿Motivo? Haber manifestado en una conferencia en Rio de Janeiro que su país debería tener cuidado con la presencia china en Brasil y América del Sur, porque China “procuraba una relación económica más próxima de una potencia colonial, llevando muchos recursos primarios para su propia industria, y que la relación de EE.UU. con la región sería de mayor valor (Magnotta, 2016, p. 175)”.

1.11. Marco de referencia teórico y estructura temática

Un marco de referencia teórico debe guardar —necesariamente, a nuestro juicio— una estrecha relación y correspondencia con los rasgos más esenciales e inmanentes del tema que constituye el objeto de investigación. Así, la naturaleza del campo de estudio es la que dicta y determina, en definitiva, el carácter de las herramientas que resulten más apropiadas y eficientes para su disección y análisis. En función de esto, y dado que el universo temático demarcado por este trabajo contempla una amplia gama de variables que configuran un escenario heteróclito, con cruces de tendencias, traslapes, líneas de fuerza y puntos de observación diversos (y, en ciertas ocasiones, extremadamente contrapuestos), la caja de instrumentos teóricos apropiados para abordarla deberá ser también plural y heterogénea.

De esta manera, nos proponemos hacer, en primer lugar, una pormenorizada revisión bibliográfica del aparato crítico y conceptual que desde la RI se ha ido

Brasília à Washington no dia 14 de maio de 2004 relata a viagem de Lula para a China programada para a semana seguinte. A mensagem diplomática reporta aos Estados Unidos a percepção de que “Lula vê a política externa de seu governo e talvez muito de seu legado pessoal, no contexto da construção de coalizões entre os países em desenvolvimento” e que “o Ministério de Relações Exteriores também acredita que os dois países compartilham um ‘entendimento político’ sobre a ênfase no ‘multilateralismo’ **e a necessidade de contrabalançar a hegemonia dos Estados Unidos**”. Traducción nuestra, como en todos los casos en que, de aquí en adelante, se reproduzcan textos escritos originalmente en portugués.

erigiendo para auscultar los múltiples fenómenos que aquí se pretende desmenuzar e interrelacionar de un modo que sea, al menos, novedoso, la reflexión teórica estará, por cierto, subsumida también en la revisión de cada caso u objeto de estudio específico. Hecha esta necesaria prevención, y siendo coherentes con lo dicho, habrá que apuntar que si el tema es, por ejemplo, el ascenso de China en el contexto internacional, se recurrirá, desde luego, a las visiones polares y a los cuatro debates clásicos —realismo-idealismo; tradicionalismo-cientificismo; neorrealismo-neoliberalismo y racionalismo-reflectivismo—. ⁴⁷ que hasta hoy tensionan a la RI, como “una ciencia social estadounidense”, como la calificó Stanley Hoffmann, en su canónica y acertada definición de 1977, o bien anglosajona, si se la mira con un grado mayor de amplitud.

Imposible romper, entonces, desde esa perspectiva, la disyuntiva realismo/internacionalismo liberal, como un marco analítico privilegiado y principal de la corriente principal de la RI, sin atender de un modo, se diría, casi hasta iconoclasta, contra los cimientos de una disciplina que se constituyó como tal a partir de esta confrontación conceptual de base, que hasta hoy se prolonga revestida de desarrollos y elucubraciones teóricas más o menos singulares u originales.

1.11.1 Debates en curso sobre el ascenso de China y la transición hegemónica de poder: Principales lineamientos

Insertos en esa dicotomía tradicional mayor, la de realismo versus liberalismo, se inscriben muchas variables teóricas, algunas más innovadoras que otras, y con una multiplicidad de puntos de vista epistémicos que animan y dan vida a los debates. En el caso del cambio de estatura de China en la escena global, a mediados de la década de 1990, en la literatura aparece un sinnúmero de voces que agitan el fantasma de la “amenaza china”, como potencia revisionista en ascenso. Y se establece una discusión respecto a cómo una China más poderosa podría verse tentada a romper con el orden internacional vigente (véanse Gertz, 2000; Mearsheimer, 2006; Menges, 2005, referenciados por Tedeschi, 2018, p.

⁴⁷ Para una visión más acuciosa y detenida sobre los cuatro debates y las corrientes teóricas que se “polinizan” a partir de cruces e intersecciones entre estas distintas miradas epistémicas, véase Salomón, 2001.

55)⁴⁸.

Aunque hay, desde luego, un choque de narrativas encontradas. En otras perspectivas, el ascenso de China en el sistema internacional “estuvo marcado por el desarrollo y el mantenimiento de buenas relaciones, de amistad, cooperación y no intromisión con los diversos países de la comunidad internacional (Moneta, 2002; Cesarin, 2006; 2009; Cesarin y Moneta, 2005; 2014; citados por Suárez Rubio, 2015)”.

Desde las visiones más realistas, los Estados, como actores que se desenvuelven dentro de un sistema internacional anárquico, deben maximizar sus recursos puesto que

[...] los conflictos son más probables cuando una potencia en ascenso, insatisfecha con el *statu quo*, se aproxima, en términos de poder relativo y absoluto de la potencia dominante en una determinada región o en el sistema internacional (Organski, 1958; Gilpin, 1981, Thompson, 2000; Lemke, 2002, *apud* Tedeschi da Cunha, 2018, p. 55).

Para decirlo con palabras de Gilpin (*op. cit.*, p. 106): “[...] conforme el poder de un Estado aumenta, procura expandir su control territorial”. Y, en consecuencia, está preparado y dispuesto para emplear la fuerza coercitiva con el fin de forjar y remodelar un sistema internacional con normas e instituciones acordes con la necesidad de preservar y ampliar, de ser posible, sus propios intereses.

En el caso específico de la transición hegemónica de poder —vale decir, del fenómeno que da cuenta del lento pero inexorable proceso de sustitución de un hegemon por otro—, el debate está aquí permeado por la definición primaria del concepto de hegemonía, lo que ha dado lugar a distintas posturas y conceptualizaciones críticas.

A *grosso modo* las discusiones entabladas respecto a la conservación o la obtención de hegemonía se escinden en dos grandes escuelas: la realista y la sistémica, con sus respectivas ramificaciones. En el primer campo, el del realismo, se incluye a la Teoría de la Estabilidad Hegemónica, surgida a partir de textos de Kindleberger (1973; 1974) y Gilpin (1981), existiendo quienes argumentan que la Power Transition Theory (PTT), gestada por A. F. K. Organski (1958), se inscribiría dentro de ese ámbito, opción que es rechazada por sus seguidores quienes

⁴⁸ “Intelectuales que examinaron las consecuencias de un ascenso chino a través tanto de la Teoría de la Transición de Poder como el realismo ofensivo (*offensive realism*) previeron un futuro conflictivo entre ese país y los demás países del *status quo* (Ibídem, p. 55)”.

prefieren ser calificados como “racionalistas”.

Por otra parte, en contraposición a la escuela realista, habría que situar dos enfoques dominantes, provenientes de la escuela sistémica: la Teoría de los Ciclos Largos, ideada por el economista ruso Nikolái Kondrátiev y llevada al terreno de la política internacional por Modelsky (1987); y la Teoría del Moderno Sistema-Mundo, creada por Immanuel Wallerstein, que, en nuestra opinión, y actualizada por aportes más contemporáneos de la Teoría Crítica, entrega herramientas notables para escudriñar los entresijos de los procesos de transición de poder.

Tampoco pueden ser obviados, en una referencia sucinta —como corresponde en una Introducción—, los nombres de otros autores de la RI anglosajona que han contribuido a los debates de esta área, como Kenneth Waltz, uno de los padres fundadores del “realismo defensivo” y Stephen Walt, que partió cerrando filas junto a Waltz y posteriormente desarrolló un camino propio con la Teoría del Balance de las Amenazas, lo cual implicó un desarrollo y una derivada nueva de la Teoría del Equilibrio de Poder, preconizada por Waltz (1979), en su libro consagratorio: *Teoría de la Política Internacional*.

No se pueden omitir, sin duda alguna, en este recuento preliminar y aleatorio, los trabajos de los también estadounidenses Robert Keohane y Joseph Nye, formuladores de la Teoría de la Interdependencia Compleja y protagonistas de sonadas discusiones con los neorrealistas estructurales. Ni los de Robert Gilpin, uno de los inspiradores máximos de la vertiente crítica de la Economía Política Internacional (EPI) en la RI, junto a Robert Cox y Susan Stange, quien, en 1981, en momentos en que China estaba lejos de alcanzar el peso que hoy posee, teorizó, en forma premonitoria, acerca de los problemas suscitados por la emergencia de una potencia ascendente en un orden mundial en permanente proceso de mudanza.

Según Gilpin (1981, *apud* Tedeschi da Cunha, 2018):

[...] los esfuerzos realizados por las naciones emergentes necesariamente los llevan a confrontar a la nación dominante y sus aliados acerca de las reglas de gobernanza del sistema internacional existente, de la división de las esferas de influencia y hasta de las fronteras territoriales.

Así, una “guerra hegemónica”, a su entender, germinaría de manera inevitable y fatal entre el poder dominante y las naciones desafiantes en la medida que no fuese posible resolver las diferencias en términos pacíficos.

1.11.2. Desde el Sur Global, teorías contestatarias o alternativas que tensionan los paradigmas dominantes

Cabe, de otro lado, hacer presente que, ya sea desde los países centrales o desde la periferia, surgen miradas divergentes que cuestionan los paradigmas hegemónicos y se posicionan desde la Teoría Crítica, en cualquiera de sus múltiples variables. Así lo evidencian, por citar un caso, Yilmaz y Xiangyu (2019), en un artículo publicado en *China Quarterly of International Strategic Studies*, que invierte el paradigma clásico con el que se problematiza el tema de la transición hegemónica de poder, el cual plantea que hay un retador insatisfecho, que quiere readecuar las reglas del sistema internacional o reemplazarlas, y una potencia satisfecha que trabajaría para mantener las cosas como están.

De acuerdo a Yilmaz y Xiangyu (2019), es Estados Unidos,

[...] el hegemon establecido, el que parece cada vez más insatisfecho con el *statu quo*. El descontento [...] se debe a un conjunto de factores internos y externos que a menudo se justifican refiriéndose a China como un rival, y se manifiesta en una serie de estrategias antisistema (Yilmaz; Xiangyu, 2019, p. 317-318)⁴⁹.

Kim *et al.*, de su lado, exploran, en un *paper* sobre minilateralismo, referido al MIKTA⁵⁰, cómo un bloque de potencias medianas que se erige y se constituye como una coalición flexible y *ad hoc*, contribuye a darles poder de agencia y a potenciar la voz en el sistema internacional de los países intermedios que lo integran:

[...] Con el telón de fondo de un orden múltiple que ha sustituido a un breve período de hegemonía liberal, los Estados se enfrentan a una mayor incertidumbre geopolítica y a una interdependencia cada vez mayor, explorando instrumentos diplomáticos alternativos y nuevas oportunidades de influencia. Como sostiene Amitav Acharya, hoy en día la 'agencia en la construcción del orden mundial está más dispersa, y recae más en el público que en los productores [las grandes potencias]' (Kim *et al.*, 2018, p. 475)⁵¹.

⁴⁹ Cita original en inglés: "[...] it is the United States, the established hegemon, that appears increasingly dissatisfied with the status quo. The U.S. dissatisfaction is informed by a set of internal and external factors often justified with a reference to China as a challenger, and is manifested in a number of anti-system strategies".

⁵⁰ MIKTA es la sigla, en inglés, de cinco países miembros del G20 -México, Indonesia, República de Corea, Türkiye y Australia- que en 2013 forman una alianza informal para coordinarse a través de reuniones periódicas.

⁵¹ Cita original en inglés: "Against the backdrop of a multiplex order that has replaced a short period of liberal hegemony, states are grappling with heightened geopolitical uncertainty and deepening interdependency by exploring alternative diplomatic instruments and new opportunities for

El propio Acharya, quien escribió, junto a Barry Buzan, un artículo seminal, fechado en 2017, que plantea la urgente necesidad de abrir espacio a una Teoría de las Relaciones Internacionales No Occidental —texto que se transformó en un afamado libro en 2010—, se encarga de estrenar y profundizar, también en 2017, el concepto de un “Orden Mundial *Multiplex*”, que apunta en la misma dirección: la de la decadencia ineluctable de la hegemonía liberal. “[...] Describo un “mundo multiplex” en el que sobreviven elementos del orden liberal, pero que se subsumen en un complejo de órdenes internacionales múltiples y transversales” (Acharya, 2017, p. 272). Y completa su argumento: “[...] Un mundo multiplex es como un cine con multi-salas, que ofrece a su público la posibilidad de elegir entre varias películas, actores, directores y argumentos, todo bajo el mismo techo (Ibídem, p. 277)⁵²”.

No sería justo, además, soslayar o pretender ignorar el rol de otros intelectuales chinos y extranjeros del área de la RI que también se han esmerado en desarrollar una RI que dé cuenta de la necesidad de revisar y renovar los lentes epistemológicos con los cuales usualmente se observa a China. Como destaca Javier Vadell:

[...] Algunos estudiosos han debatido sobre el llamado ‘Modelo Chino’ y las posibles alternativas al ‘modelo occidental’ (Breslin, 2011; Ferchen, 2013; Zhao, 2010); otros se centran en el Consenso de Pekín y su posible difusión (Kennedy, 2010; Ramo, 2004); otros prefieren la noción de ‘Estado civilización’ (Jacques, 2009) [...] para caracterizar a China (Vadell, 2018, p. 3)⁵³.

De hecho, Vadell emplea la Teoría Relacional de RI, de Qin Yaqing, como marco de referencia conceptual, y la contrasta con los postulados teóricos de Nye (1990; 2004), a la hora de sostener la hipótesis de que la teoría de Qin está contribuyendo, a su modo, a la reconfiguración y rediseño de los mecanismos institucionales oficiales empleados para canalizar las inversiones y los préstamos

influence.’ As Amitav Acharya argues, today the ‘agency in building world order is more dispersed, and lies more with the audience than with the producers (great powers)’”.

⁵² Citas originales en inglés: “[...] I describe a “multiplex world” in which elements of the liberal order survive, but are subsumed in a complex of multiple, crosscutting international orders [...] A multiplex world is like a multiplex cinema—one that gives its audience a choice of various movies, actors, directors, and plots all under the same roof (Acharya, 2017, p. 272 y 277)”.

⁵³ Cita original en inglés: “[...] Some scholars have been debating the so-called ‘China Model’ and the potential alternatives for the ‘Western model’ (Breslin, 2011; Ferchen, 2013; Zhao, 2010); others are focusing on a Beijing Consensus and its potential diffusion Kennedy, 2010; Ramo, 2004); others prefer the notion of a ‘civilization state’ (Jacques, 2009) [...] to characterize China”. (Vadell, 2018, p. 3).

que China vuelca hacia el mundo⁵⁴. El trabajo de Vadell, en particular, está centrado en un ejemplo práctico de minilateralismo exitoso: el Foro China-CELAC, como expresión de nuevo regionalismo para un mundo cada vez más multipolar. O “multiplex”, de acuerdo a la visión de Acharya.

Otros aportes que es necesario y justo poner de relieve son los de una serie de especialistas latinoamericanos que se han abocado con persistencia y ahínco a estudiar la región, sus fallas estructurales y los posibles caminos para retomar la senda hacia el desarrollo y la integración, rompiendo los lazos de la dependencia sistémica. Entre las referencias clásicas del área es pertinente nombrar a Dos Santos (1967; 2000; 2003); Puig (1973; 1975); Fiori (2009), Quijano (2019) y Faletto (2015).

En el campo específico de los estudios sobre la llegada de los capitales chinos a la región y sus consecuentes impactos económicos y políticos, es preciso contabilizar a autores como Tokatlian (2007; 2009; 2020; 2022); Serbin (2014; 2016); Paz (2006; 2012; 2014); Cordeiro Pires (2009; 2011, 2014); Dussel Peters (2009; 2013; 2020); Urdíñez *et al.* (2016); y Santillán (2014). Comienza a despuntar, también, a nuestro juicio, una nueva camada de jóvenes investigadoras brasileñas que se perfilan como promesas importantes en los análisis sobre China, Latinoamérica y Estados Unidos. Entre esas voces de la generación de relevo, merecen ser destacadas por sus aportes originales y significativos autoras como Nogueira (2011); Marra de Sousa (2016); Tedeschi da Cunha (2018) y Magnotta (2019), entre muchas otras.

1.11.3. Orden de exposición de los temas

A lo largo de todo el texto nuestra propuesta consiste en establecer el contexto factual en el cual se enmarcan los acontecimientos sometidos a estudio y luego, tras exponer una serie de datos estilizados que componen y tensionan este campo, se busca dar respuestas al problema medular planteado en la misma y que dice relación con la forma en que Brasil y Chile articulan y despliegan sus políticas externas ante el desafío del ascenso chino en la región y en el mundo, en el recorte

⁵⁴ Qin Yaqing, Yan Xuetong y Zhao Tingyang son tres renombrados autores chinos que se han propuesto ligar la teoría occidental de RI con el pensamiento clásico y la tradición histórica china, generando abordajes epistemológicos originales y desafiantes. Todos ellos exploran, por distintas sendas y con sensibilidades epistémicas particulares la posibilidad de construir una escuela de RI China (Monge Arístegui, 2022).

temporal indicado (2006-2016). Y, a partir de ello, analizar de qué manera consiguen ampliar o reducir sus márgenes de autonomía en el marco de una pugna interhegemónica sino-estadounidense cada vez más intensa y pugnaz.

El propósito de este empeño consiste en detectar restricciones, condicionamientos y oportunidades que esta competencia estratégica les presenta a ellos y a los demás países de la región, como variable secundaria pero también determinante.

Es inevitable, por cierto, referirse al fenómeno del ascenso chino, como un factor ya consolidado y que difícilmente puede ser excluido del análisis del sistema internacional en su conjunto, toda vez que constituye una de las tendencias determinantes, estructurales y dominantes de nuestra época. Se plantea una revisión bibliográfica exhaustiva acerca de las referencias teóricas y conceptuales que han acompañado y tratado de escudriñar, tanto desde la corriente principal de la RI, situada en EE.UU. y Europa, como desde la propia China, América Latina y el Sur Global ampliado, las características y rasgos esenciales de este proceso de acelerado cambio de estatura y de reubicación en el contexto del sistema internacional.

Y se discute, además, si ese proceso de crecimiento y fortalecimiento general ya se encuentra encaminado hacia una situación de no retorno o puede experimentar fases de estancamiento sistémico, retrocesos o incluso implosiones al estilo soviético que amenacen coartar la continuidad del “sueño de rejuvenecimiento nacional”, impulsado por Xi Jinping y el Partido Comunista chino⁵⁵.

También nuestro objetivo es explorar las aproximaciones teóricas que abordan el estudio de la denominada “Transición Hegemónica de Poder” y sus más recientes ramificaciones y despliegues. Esto implica estudiar, en profundidad y con detenimiento, el concepto de hegemonía, cuyas resonancias semánticas y definiciones no son, por cierto, las mismas en el Occidente anglosajón y sus extendidas esferas de influencia, que en la cosmovisión china y asiática, en general. Esta conceptualización necesariamente conduce a una discusión sobre las

⁵⁵ El punto de partida de esta indagación, que cruza todos los *issues* abordados en esta investigación, se sitúa, de manera preferencial pero no exclusiva, a comienzos de los años 1990, cuando aparecen los primeros frutos del proceso de Reforma y Apertura, conducido por Deng Xiaoping, y se prolonga hasta hoy.

“Grandes Estrategias” de EE.UU. y China, en una perspectiva diacrónica, pero también, a su turno, concentrada de manera preferencial en el período 2006-2016.

Lo anterior obliga, asimismo, a debatir sobre las tesis decadentistas y hegemónicas que circulan y suscitan controversias y polémicas en los dos polos enfrentados: Washington y Beijing, y en el resto del mundo. Y lleva, finalmente, a proyectar posibles escenarios de desarrollo y evolución de los hechos.

Vale decir, y en resumidas cuentas: si van a prevalecer las visiones que pronostican una “competición regulada y administrada”, con áreas de vinculación y desacople —como han planteado, a su modo, tanto Xi Jinping como los líderes estadounidenses que se han turnado durante su mandato—, o si, por el contrario, se impondrá una dinámica de cuadros de tensión y belicosidad en progresiva escalada, en caso de que la pugnacidad que anima a algunos actores de la confrontación siga también con tendencia al alza.

Los capítulos 2 y 3 —que, en realidad, conforman una sola unidad de análisis dividida en dos partes, para hacer su lectura más fácil— abordan la compleja **relación triangular EE.UU.-China-América Latina** (el énfasis es nuestro), como eje y nodo central de la disputa de una región atrapada entre dos bloques de fuerzas poderosas que intentarán atraerla hacia su espacio natural de gravitación y enemistarla o alejarla de su rival hegemónico con todos los medios de los que dispongan a su alcance. Así, sea cual sea el saldo de este esfuerzo tendiente a consolidar y expandir esferas de influencia en los ámbitos económicos, políticos, militares y también en el campo del *softpower*, que configura la arena simbólica de este forcejeo, el resultado previsible para el vértice más débil de este “triángulo”, que es Latinoamérica, será una pérdida en constante incremento de márgenes de autonomía y soberanía, si es que no consigue articular, como ha sido el patrón prevaleciente hasta ahora, sus escasos recursos y atributos de poder.

Siendo el “triángulo” al que ya se ha aludido el núcleo y punto focal de este trabajo, se estimó pertinente y relevante, con el fin de profundizar debidamente en el mismo, sin los límites que imponen los espacios prefijados, desdoblar sus contenidos y desarrollos en dos capítulos claramente diferenciados que analizan también períodos distintos dentro del segmento temporal predeterminado. En uno de ellos, el Capítulo 2, se pone el lente de la observación y la revisión bibliográfica correspondiente en el período 2006-2010, mientras que en el Capítulo 3 el campo de estudios está circunscrito, en su mayor parte, a la fase 2011-2016.

Dentro de esta perspectiva se evalúan, por ejemplo, en forma exhaustiva, las circunstancias puntuales y el dinámico entorno histórico que rodeó al proceso de creación, desarrollo y muerte del llamado Sub-Diálogo EE.UU.-China sobre América Latina, que se institucionalizó y se llevó a cabo, con encuentros periódicos, desde abril de 2006 hasta noviembre de 2013, y que ya ha sido estudiado con acuciosidad y competencia por parte de investigadores como Magnotta (2019), Ellis (2012), Tokatlían (2007), Paz (2006), Wang Chi (2015) y Ghotme-Ghotme y Ripoll (2016), entre otros autores.

Dado que las tratativas diplomáticas suelen estar cubiertas la mayoría de las veces por “tupidos velos”, es una tarea constante del investigador en el área de la RI intentar traer a la luz pública modelos de relacionamiento como éste, donde se trabaja de manera asociada para eliminar percepciones de amenazas y avanzar en la resolución temprana de conflictos. Su conocimiento y socialización extendida, guiados por el propósito de ir más allá del estrecho círculo de los “expertos” y tomadores de decisiones, es de vital importancia, considerando la opacidad que habitualmente rodea a este tipo de negociaciones.

En este sentido, y a propósito del acceso a fuentes calificadas que sólo en contadas ocasiones se muestran proclives a revelar su participación en diálogos reservados y discretos, este trabajo se declara deudor —y el hecho merece, sin duda, ser remarcado— de la pormenorizada investigación de Fernanda Magnotta (2019), quien entrevistó a Thomas Shannon y Arturo Valenzuela, protagonistas centrales y destacados del Sub-Diálogo EE.UU.-China sobre Latinoamérica, por parte del gobierno norteamericano para una tesis de Doctorado que, por el momento y hasta donde sabemos, sólo ha circulado entre lectores luso-parlantes.

El Capítulo 4 se ocupa, a su vez, de analizar las **relaciones de Brasil con China** (el énfasis otra vez es nuestro), dentro del marco triangular ya propuesto, pero inscritas, a su vez, en la tríada de niveles o planos que componen los espacios preferentes de vinculación diplomática entre los países. Esto es, la bilateralidad, el minilateralismo y el multilateralismo. Con el foco centrado, en especial, en las relaciones sino-brasileñas en el recorte temporal ya definido (2006-2016), y que abarca desde el último año del primer mandato presidencial de Lula da Silva hasta el día en que Dilma Rousseff sale del Planalto (31 de agosto de 2016), y los primeros meses del gobierno interino de Michel Temer, desde septiembre hasta diciembre de ese año.

Este encuadre permite explorar con atención las razones externas y domésticas que llevaron a que tras un primer período de fuerte “activismo exterior” de Brasil, movilizado por Lula en su gobierno inicial (2003-2006), éste se fuera desdibujando y concluyera, ya en la gestión de Rousseff, con lo que algunos autores han caracterizado como una etapa de notorio “declive” de la política externa brasileña (Cervo; Lessa, 2014; Cornetet, 2014; Frenkel, 2017).

Para situar el análisis del desempeño de estos gobiernos dentro de un marco histórico y contextual adecuado, se examinan, además, las interacciones entre la RPC y Brasil desde la proclamación de la “Nueva China”, en 1949, hasta la reanudación de relaciones diplomáticas, en 1974, y la evolución que estos contactos tuvieron tanto durante la época de la dictadura cívico-militar (1974-1985), como en los cinco gobiernos democráticos que precedieron a la elección de Lula⁵⁶.

El Capítulo 5 aborda el mismo lapso —con un esquema de trabajo similar y una visión que no pierde de vista el enfoque triangular ya mencionado, como *framework* indispensable—, referido esta vez a la situación puntual de las **relaciones de Chile con China** (el destaque es nuestro). El recorte temporal abarca, en particular, tratándose de Chile, al primer gobierno de Michelle Bachelet, que parte el 11 de marzo de 2006, al suceder en La Moneda a Ricardo Lagos, y se extiende hasta el 11 de marzo de 2010; el primer gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014) y los dos primeros años de la segunda administración de Bachelet (2014-2018), quien recibe la banda presidencial de manos de Piñera en marzo de 2014, en un curioso caso de alternancia política con dos administraciones de centroizquierda y centroderecha, entregándose sucesivamente el bastón del mando.

No obstante, tal como se hizo en el caso brasileño, se adopta, asimismo, una perspectiva diacrónica para poder tener una visión panorámica de largo alcance que permita observar el conjunto de las relaciones sino-chilenas, antes, durante y después del establecimiento de relaciones diplomáticas entre la RPC y Chile, en 1970, a poco de haberse iniciado el gobierno de Salvador Allende.

Cabe destacar, volviendo al encuadre temporal prefijado, es decir el período 2006-2016, que en el ciclo en el cual se enmarcan los dos gobiernos de Bachelet —uno en forma íntegra y el otro de manera parcial— se registraron dos “casos

⁵⁶ Presididos, sucesivamente, por José Sarney, Fernando Collor de Mello, Itamar Franco y Fernando Henrique Cardoso.

testigos” que dan cuenta del apetito irrefrenable de China por materias primas y de los dilemas que esto plantea para los países poseedores de estos recursos, en el marco de una competencia interhegemónica.

El primero fue el llamado “caso Minmetals”, que provocó fuertes polémicas en Chile, en la segunda mitad de los años 2000, cuando la empresa minera china que lleva ese nombre llegó a un acuerdo con Codelco, la compañía estatal chilena que es una de las principales exportadoras de cobre del mundo, para financiar parte del costo de la explotación inicial de la mina Gaby a cambio de compras a futuro del metal rojo y de la eventual adquisición de una parte de su propiedad cuando el proyecto ya estuviera en marcha.

Las lecturas distintas que se hicieron posteriormente en Beijing y Santiago respecto a la letra y al espíritu de tal convenio provocaron algunas ingratas asperezas que al final lograron ser superadas a través de una negociación al más alto nivel político que condujo a que la empresa china renunciara a reclamar la opción de acceder a la copropiedad de este yacimiento cuprífero, en aras de seguir manteniendo un entendimiento y un clima de carácter positivo con el Estado de Chile para la compra de cobre y otros minerales afines. Pero lo cierto es que de cualquier manera este incidente o malentendido generó una suerte de “cicatriz invisible” o molestia larvada que hizo que otras grandes inversiones chinas que estaban proyectadas para hacerse en Chile demoraran más de lo habitual en concretarse.

El segundo *test case* —gatillado a partir de la compra por parte de la empresa china Tianqi, de una participación minoritaria en SQM, compañía chilena del área de la minería no metálica— se inició durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018). Y tuvo, si se quiere, componentes más complejos y delicados políticamente que los involucrados en el caso Minmetals, puesto que está vinculado con otra materia prima que es de carácter tan o más estratégico que el cobre, para las potencias globales que libran una competencia tecnológica cada vez más aguda.

Nos referimos, en particular, al acceso al litio, un metal alcalino blando que se ha transformado en un recurso altamente codiciado por sus múltiples aplicaciones en tecnologías de última generación. En efecto, el litio u “oro blanco” ha devenido un insumo indispensable no sólo para la electromovilidad, tan en boga en los últimos tiempos, sino que, además, por sus aplicaciones críticas en el campo

de la aeronáutica, la elaboración de semiconductores y circuitos integrados, la construcción de trenes de alta velocidad y —un aspecto, por cierto, no menos destacable— la industria armamentista de punta, incluyendo drones, misiles inteligentes y hasta procesos de fusión nuclear.

Este caso ilustra bien las presiones a las que se han visto y se seguirán viendo sometidos en el futuro los países productores de materias primas valiosas, una vez que se convierten en terreno de medición de fuerzas de las mayores potencias, en busca de establecer o consolidar su dominio. En Chile, una de las principales empresas extractoras de litio, mediante un complicado sistema de arriendo de pertenencias cuya propiedad es del gobierno central, es SQM. Una empresa nacida a partir de una antigua compañía estatal, Soquimich, privatizada en la época de la dictadura de Augusto Pinochet y que finalizó en manos de su ex yerno, Julio Ponce Lerou, quien es hasta ahora su principal socio controlador.

Pues bien: en septiembre de 2016, una empresa china, Tianqi Lithium Corporation, comienza a participar en la propiedad de SQM, como socio muy minoritario, pero pronto su ínfimo paquete de acciones va en aumento⁵⁷. El asunto, como es de prever, genera grandes controversias y se producen encendidos debates acerca del ingreso de una multinacional china, en una actividad particularmente sensible, lo que da espacio a toda clase de sospechas y teorías conspirativas.

Por último, se desarrolla un Capítulo de cierre, el 6, con las conclusiones generales de este trabajo y las respuestas a las hipótesis presentadas. Y, finalmente, luego de las referencias bibliográficas, hemos estimado pertinente agregar un Apéndice, en el que se hacen algunas consideraciones adicionales sobre el trabajo específico del llamado Sub-Diálogo EE.UU.-China sobre América Latina.

Una instancia formal e institucional que se mantuvo activa entre 2006 y 2013

⁵⁷ Un editorial del diario electrónico *El Mostrador* se refiere, en julio de 2018, a esta bullada operación financiera: “En septiembre de 2016, Tianqi Lithium Corporation, una compañía china dedicada a la investigación, desarrollo, fabricación y distribución de productos relacionados con el litio, compró el 2,1% de las acciones de SQM a SailingStone Capital Partners LLC (SCP). A partir de allí tomó protagonismo para aumentar su participación en la minera no metálica chilena. El 17 de mayo de 2017, finalmente, Tianqi compró el 24% de la participación en SQM de la canadiense Nutrien (sucesora de Potash, accionista minoritaria de la firma), provocando de inmediato una alerta en el mercado mundial del litio debido a la concentración de la producción que resultaba de ello (*El Mostrador*, 2018)”. El texto anteriormente citado tiene un error de fecha que no se ha corregido por tratarse de una cita textual: la adquisición del 24% de las acciones se produjo a mediados de mayo de 2018, no de 2017, como se indica equivocadamente allí.

y que sirvió como un canal de diálogo eficaz y apropiado para que Washington y Beijing discutieran cara a cara, mientras las condiciones de la pugna hegemónica global así lo permitieron, sus intenciones, aprensiones y diferencias respecto a las incursiones de la recién llegada China en el espacio hemisférico latinoamericano.

2 LA RELACIÓN TRIANGULAR EE.UU.-CHINA-AMÉRICA LATINA: EJE DINÁMICO Y FLUCTUANTE DE UN TERRENO DE DISPUTA EN FORMACIÓN (PARTE I)

[...] la razón por la que el príncipe iluminado y el general sabio conquistan al enemigo cada vez que se mueven y sus logros superan a los de los hombres ordinarios es el conocimiento previo. Lo que se llama 'conocimiento previo' no puede obtenerse de los espíritus, ni de los dioses, ni por analogía con los acontecimientos pasados, ni por cálculos. Debe obtenerse de los hombres que conocen la situación del enemigo (Sun Tzu, 'El arte de la guerra')⁵⁸.

[...]La política es la expresión concentrada de la economía (...) La política no puede dejar de tener supremacía sobre la economía (Vladimir I. Lenin, 'Política y Economía. Dialéctica y eclecticismo')⁵⁹.

2006-2010: La etapa de prevalencia de la “negligencia benigna” de EE.UU. frente a la irrupción de China en la región

El triángulo de poder conformado por Estados Unidos, China y América Latina y el Caribe constituye, a no dudarlo, un campo de especialización propio en el ámbito de las Relaciones Internacionales, que se articula y construye en consonancia con el despliegue económico chino en la región, desde comienzos del siglo XXI, para fijar una línea divisoria de aguas que, en líneas generales, es aceptada por la mayoría de los especialistas que estudian esta materia.

Creutzfeldt (2014), al analizar cinco libros destacados en el área de las relaciones sino-latinoamericanas entre 2011 y 2014⁶⁰, plantea, en sus

⁵⁸ Sun Tzu, *The Art of War*, traducción de Samuel B. Griffith (New York: Oxford University Press, 1963).

⁵⁹ Lenin, V.I. “Política y economía. Dialéctica y eclecticismo”: En: “Una vez más sobre los sindicatos, el momento actual y los errores de los camaradas Trostky y Bujarin”, *Obras Escogidas en tres tomos*, tomo 3, Moscú, URSS: Editorial Progreso, 1978; p. 546.

⁶⁰ Los libros en cuestión son: Hearn y León Manríquez (2011), *China Engages Latin America: Tracing the Trajectory*; Fornés y Butt (2012), *The China-Latin America Axis: Emerging Markets and the Future of Globalisation*; He Shuangrong (2012), *China-Latin America Relations: Review and Analysis*; Strauss y Armony (2012), *From the Great Wall to the New World: China and Latin America in the 21st Century*; y Ellis (2014), *China on the Ground in Latin America: Challenges for the Chinese and Impacts on the Region*.

conclusiones, que el abordaje de esta temática debe hacerse a partir de un esfuerzo múltiple y con un enfoque heterodoxo que

[...] comprenda cada vez más disciplinas y sub-áreas de investigación, en la medida en que la interacción de China en Latinoamérica y el Caribe ha comenzado a involucrar elementos culturales, sociales, políticos e internacionales, además del comercio y los negocios (Creutzfeldt, 2014, p. 21).

Si se concuerda con esta apreciación epistémica general, que presupone, además, la presencia de otras derivadas dignas de ser evaluadas⁶¹, sería razonable puntualizar, con cierto grado de certeza, que el estudio de la relación triangular entre estos tres polos de poder constituye un subcampo específico, dentro del terreno más extendido del estudio de los eventos generados por la irrupción de China en un espacio geográfico del que estuvo tradicionalmente ausente en el siglo XX.

Así las cosas, tras exponer esta premisa básica y antes de emprender una revisión bibliográfica acuciosa que posibilite seguir los pasos que permitieron la instalación y desarrollo de esta sub-área de especialización en la RI, corresponde hacer una conceptualización previa sobre el objeto de estudio en cuestión.

2.1 ¿Qué es un triángulo de poder y cuáles son las dinámicas que operan e interactúan dentro de él?

¿Qué significa, pues, desde un punto de vista teórico, un triángulo de poder y cuáles son las derivaciones y las dinámicas que esta configuración determina en cuanto a los flujos interactivos y de balances y pugnas de poder e influencia que se generan entre sus partes?

En un *paper* de Juan Gabriel Tokatlian, se cita una definición ya consagrada de Dittmer (2005), en un trabajo en el que se aboca a decodificar las circunstancias y alcances del triángulo sino-japonés-ruso, compuesto por tres importantes actores en el Nordeste asiático, después de la Guerra Fría, y se delinea un contorno general

⁶¹ Creutzfeldt menciona la existencia de una curiosa paradoja al comentar que “las actividades de China en América Latina están sub-estudiadas y sobrevaloradas” al mismo tiempo. “Sub-estudiadas porque hay una enorme necesidad en la región de generar y propagar conocimiento sobre China, y sobrevaloradas porque se está dando mucho peso a las polémicas de la prensa y las lecturas superficiales de los gobiernos en el mundo entero” De hecho, añade, a modo de ejemplo, “es inexacto, simplista y falso culpar al ascenso de China de las propias incompetencias (o prioridades inapropiadas)” (Creutzfeldt, 2014, p. 29).

respecto a los rasgos esenciales de una estructura de este tipo. Dittmer establece como condición *sine qua non* para definir la existencia de una relación triangular de tres aspectos insoslayables:

[...] a) circunscribe las posibles relaciones entre tres actores racionales y autónomos, b) la relación bilateral entre cualquiera de estos dos actores está supeditada a su relación con el tercero, y c) cada actor busca activamente comprometerse con uno u otro, o con ambos, para evitar su desertión o colusión hostil y promover sus propios intereses"⁶² (Dittmer, 2005, *apud* Tokatlian, 2007, p. 195).

En el mismo texto, y en abierta concordancia con la propuesta esbozada en su título: “América Latina, China y Estados Unidos: Un triángulo promisorio”, Tokatlian manifiesta que la conceptualización de Dittmer no encaja, sin embargo, en el caso en comento, puesto que “la naturaleza de la relación triangular entre América Latina, China y Estados Unidos invita a la cooperación”, según afirma en dicho documento. En una coyuntura temporal, en 2007, en la cual —conviene resaltarlo—, efectivamente, gravitaban más los elementos cooperativos que disruptivos entre los componentes del triángulo que nos ocupa y no se vislumbraban, al menos en el horizonte cercano, elementos de confrontación o roces, como los que luego surgirían entre Washington y Beijing, en relación al “desembarco” chino en dominios que la parte estadounidense de la figura geométrica siempre ha considerado propios. O, en su defecto, proclives, a atender, en última instancia, sus intereses.

En la reflexión de Tokatlian, de ese particular momento histórico, no existían, por tanto, motivos de peso para que EE.UU. abrigara sospechas ni recelos de ningún tipo contra el “nuevo rico” recién llegado al vecindario (Dussel Peters, 2020, p. 139-140), puesto que, siguiendo la línea de argumentación de Dittmer, y en sus propias palabras,

“[...] Los vínculos bilaterales de cada par no están estrechamente entrelazados, ni son igualmente vitales para las tres partes: la significación recíproca de las relaciones Washington-Beijing es para cada contraparte superior a sus relaciones respectivas con América Latina, la gravitación de Estados Unidos en la política externa e interna de América Latina es muchísimo más relevante que la de China para los países del área, y el lugar de América Latina en términos de las prioridades chinas es muy inferior al de otros países

⁶² La traducción es mía, tal como en todos los textos que a continuación se viertan del inglés o el portugués al idioma español. Versión original en inglés: “(a) it circumscribes the possible relationships among three rational, autonomous actors, (b) the bilateral relationship among any two of these actors is contingent on their relationship with the third, and (c) each actor actively seeks to engage one or the other or both to forestall its defection or hostile collusion and advance its own interests”.

(particularmente, los más desarrollados) y regiones (en especial, su periferia más cercana)” (Tokatlian, 2007, p. 192).

Ergo: no estaban sobre la mesa implicaciones cruciales que pudieran afectar de manera sustancial los cálculos del balance del poder en la región. La posición de Washington en la relación triangular era “muy sólida y no debería conducir a percepciones apocalípticas”. Al tiempo que Tokatlian recalca que

“[...] Para una región periférica como América Latina es prioritaria la acumulación de poder y el incremento de su autonomía. El complejo orden híbrido vigente produce fuertes restricciones y escasas oportunidades. Debemos cultivar más y mejor la relación con China y contribuir activamente a que el triángulo entre América Latina, China y Estados Unidos aporte paz y prosperidad internacional y no se convierta en una ocasión perdida: el resultado de esto último podría ser convertirnos, a medio plazo, apenas en el espacio proconsular de Washington” (Ibíd., 2007, p. 194).

Como sea, las circunstancias de la política internacional son, por su naturaleza misma, volátiles y mudables, y el propio Tokatlian, dos años más tarde, en coautoría con Russell, escribe un artículo donde el quid de la cuestión está centrado esta vez, de manera palmaria y taxativa, en la urgente misión de definir, con claridad, las opciones estratégicas de Latinoamérica para no devenir rehenes de una situación de dependencia abusiva frente a cualquiera de las partes en disputa. Así, pues, ambos parten por señalar que su objetivo declarado es, en ese texto en particular,

“[...] identificar los componentes básicos de los cinco modelos de política exterior que han seguido los países latinoamericanos *vis à vis* Estados Unidos a partir del fin de la Guerra Fría: *el acoplamiento, el acomodamiento, la oposición limitada, el desafío y el aislamiento*. A todos ellos, y a pesar de sus profundas diferencias, subyace la lógica propia de las relaciones asimétricas. En el caso de América Latina, esta lógica ha dado lugar históricamente a cuatro objetivos permanentes de política exterior: *la búsqueda de autonomía, la superación del subdesarrollo, la diversificación de las relaciones exteriores y la restricción del poder estadounidense* (el énfasis en cursiva en ambos casos es nuestro) (Russell; Tokatlian, 2009, p. 213)”.

2.2 La encrucijada de hierro de los Estados no hegemónicos: Confrontación o acomodamiento

La reflexión de los autores antes citados lleva a reconsiderar la pertinencia y vigencia de uno de los sellos distintivos más recurrentes de la RI como disciplina y que no ha merecido, hasta hoy, ningún tipo de refutación seria; y que resulta válido para enfrentar cualquier relación de poder de carácter asimétrica, sea frente a

EE.UU., la superpotencia en ejercicio, o ante China, la potencia retadora. Este *hallmark*, indiscutido e incuestionable, parte desde la base de que la mayoría de los Estados en el sistema internacional no son grandes potencias, tal como lo destacan Levick y Schulz (2020), y, por ende, no tienen la capacidad de transformarse en poderes hegemónicos.

Para esos “Estados secundarios” o de mediano o bajo tamaño, en términos de atributos de poder, manejar sus relaciones con el hegemon de turno es una preocupación crítica y, en algunos casos, inclusive de vida o muerte. Y este dilema de seguridad sólo les posibilita dos grandes alternativas, en trazos gruesos: confrontación o acomodamiento. Una disyuntiva o encrucijada de hierro que en medio de estos dos polos extremos ofrece, no obstante, a la luz de un análisis más detenido y parcializado, una amplia gama o abanico de recursos estratégicos que han sido categorizados de distinto modo por la literatura que se ha ocupado de estos asuntos. Para Jesse *et al.* (2012), las opciones intermedias de los Estados que poseen nulos o escasos recursos de poder en el concierto mundial son: “*hard balancing, soft balancing, balking, blackmailing, leash slipping, remaining neutral, binding, bonding and bandwagoning*”. Otros agregan las nociones de “*hedging*” (Koga, 2018); “*enmeshment*” (Goh, 2013); “*soft bandwagoning*” (Grigorescu, 2008) o “*institutional balancing*” (He, 2008). Todos ejemplos reseñados por Levick y Schulz, y que no agotan, sin duda, las opciones existentes en esta materia.

Otra manera de jugar sus cartas, para quienes poseen posiciones desmedradas de poder en el sistema internacional, miradas desde una perspectiva global, es la que aparece en otro trabajo de dos autores ya citados antes y que vuelven a resituar el tema en el contexto de su entorno cercano, Latinoamérica, en términos bipolares casi absolutos. Aunque luego brindan espacio, a su vez, a matices y alternativas intermedias, al desarrollar y ampliar su argumentación. Hablamos de Russell y Tokatlian (2013), nuevamente, quienes, al revisar, desde la consistencia de los hechos históricos, los patrones o vigas maestras que han guiado, de manera más o menos estructural y permanente, a la política exterior latinoamericana, a lo largo de toda su vida republicana y formalmente independiente de poderes exógenos, indican que ésta siempre ha oscilado entre dos lógicas dominantes: *la lógica de la aquiescencia y la lógica de la autonomía* (énfasis nuestro) (Ibídem, p. 160).

Y de manera secuencial plantean que, sucintamente, en el marco de este

clivaje forzado, “en la práctica, la lógica de la autonomía derivó en cuatro opciones estratégicas principales a las que recurrieron los países latinoamericanos por más de cien años: *el equilibrio blando (soft balancing)*, *la diversificación*, *el repliegue* y *la unidad colectiva* (otra vez el énfasis en cursiva es nuestro)” (Ibídem, p. 161)⁶³. La lógica de la aquiescencia, en tanto,

[...] implica la aceptación del statu quo internacional; el plegamiento a los intereses estratégicos vitales de Estados Unidos, tanto en el ámbito global como continental; y la no adhesión a esquemas de integración regional profunda que puedan afectar el vínculo estrecho con Washington (Russell; Tokatlian, 2013, p. 162).

El ejemplo más rotundo y explícito de esta posición se halla presente en la teoría del “realismo periférico” de Escudé (1992), que entiende al sistema internacional como una estructura jerárquica donde hay Estados que dictan las reglas y otros que deben someterse a ellas, so riesgo de quedar expuestos a castigos en caso de que decidan confrontarlas⁶⁴.

La centralidad de ambos paradigmas está debidamente registrada en diversos momentos de la historia política de la subregión de América Latina y el Caribe y tiene que ver, de un modo determinante y decisivo, a nuestro criterio, con un sentido básico de sobrevivencia y con la necesidad de garantizar cierto tipo de coexistencia medianamente civilizada y pacífica ante una potencia rampante y expansionista como EE.UU. Potencia que, no está de más recordarlo, creció inspirada en la creencia de su “destino manifiesto” y dio tempranas señales de agresividad en toda el área hemisférica, ya fuera frente a México (conflicto abierto de 1846 a 1848); ante Cuba, por medio de una intervención de 1898 a 1902, que culminó con la Enmienda Platt, vigente hasta 1934; Nicaragua, en 1854; o ante la propia Colombia, que sufrió la escisión de Panamá, en 1903, en una maniobra que contó con la complicidad apenas encubierta y disimulada del poderoso “vecino del Norte”⁶⁵.

⁶³ En las páginas 161 y 162 del texto de Russell y Tokatlian (2013) se explica exhaustivamente el significado de cada uno de estos conceptos.

⁶⁴ “Para un país periférico, vulnerable, empobrecido y poco estratégico para los intereses vitales de las potencias centrales, la única política exterior moral es aquella que reduce los costos y riesgos de costos eventuales, maximiza beneficios y, por sobre todo, atrae inversiones y baja las tasas de riesgo-país (Escudé, 1992, p. 281-282)”.

⁶⁵ Lista limitada sólo al siglo XIX y comienzos del siglo XX. Una nómina completa de las 98 intervenciones militares registradas de Estados Unidos en América Latina y el Caribe, de distintos alcances y dimensiones, puede consultarse en el siguiente sitio web: http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_United_States_military_history_events. Acceso el 10 de agosto, 2023. Véase, además, Richard F. Grimmett (2004).

De hecho, fue un abogado, árbitro internacional de diferendos comerciales y diplomático chileno, Francisco Orrego Vicuña, identificado más bien con posturas conservadoras y no contestatarias, quien se ocupó de aclarar el origen y la naturaleza de los obstáculos y condicionamientos que siempre trabaron los procesos de convergencia política, de carácter supranacional en el espacio latinoamericano, al enfatizar que

[...] el inicio del panamericanismo y el progresivo despliegue de la proyección de poder de EE.UU. en la región condujeron a un modelo político desintegrativo que haría imposible la coordinación buscada en función de los objetivos de la identidad y la autonomía (Orrego Vicuña, 1984, p. 471, *apud* Russell y Tokatlian, 2013, p. 166).

2.3 La autonomía, un *framework* clave que permea al pensamiento latinoamericano en el campo de la RI

En cualquier caso, el tema de la autonomía, en América Latina, es un marco referencial de trabajo y línea de fractura por sí solo, que forma parte, además, de los cimientos estructurales del desarrollo de la disciplina de la RI en la región del mundo que concentra nuestra atención aquí. La Escuela de la Autonomía, promovida fundamentalmente por trabajos de Juan Carlos Puig, publicados en Argentina y Brasil en las décadas de 1970 y 1980, es un enfoque

[...] poco conocido más allá de América del Sur, a diferencia de las contribuciones de la CEPAL y la Escuela de la Dependencia, que tuvieron éxitos en 'viajar' al resto de América Latina e incluso a los países desarrollados (Briceño; Simonoff, 2017, p. 39).

La vasta y fecunda obra de un politólogo brasileño, Helio Jaguaribe, se inscribe, asimismo, dentro de los marcos de la Escuela de la Autonomía, como temprana expresión de denuncia de los efectos de la dependencia en América Latina. Pero, aun tratándose de un aporte original de la subregión al debate teórico, que se entrelaza y se retroalimenta —en una forma no exenta de contradicciones ni de matices diferenciadores muy claros— con los del estructuralismo cepaliano y la Teoría de la Dependencia, de Theotonio Dos Santos y otros, es evidente e incuestionable que, ya avanzado el período de la PosGuerra Fría, se hacen necesarios ajustes y actualizaciones.

En ese sentido, a las contribuciones seminales de Puig⁶⁶, se podrían añadir, sin reservas y con el plus de visiones, en algunas ocasiones hasta antitéticas, los aportes señeros de Tokatlian y Carvajal, 1995; Tokatlian, 1996; Vigevani y Cepaluni, 2007; Bernal Meza, 2005; Aranda y Ovando, 2013 y Russell y Calle, 2022, por enumerar sólo a algunos, en el campo teórico, en la era que sobrevino tras el fin de la puja Este-Oeste.

En los trabajos de todos ellos, y con mayor o menor énfasis, la consecución de grados de autonomía, ya fuere por la vía de la “diversificación, la participación o la distancia” —siguiendo los parámetros señalizados por Vigevani y Cepaluni (2007, p. 283)—, es el asunto cardinal que deben resolver los *policymakers* latinoamericanos, a la hora de definir rumbos y afinar procesos de toma de decisiones. Siempre de acuerdo, por cierto, con el supuesto constructivista que parte de la base de que las estrategias políticas de los países son socialmente construidas por ideas preestablecidas respecto a la realidad social y el mundo externo (Wendt, 1999).

La “autonomía por la distancia” consiste, entonces, en suma, en una política de no aceptación automática de los regímenes internacionales prevalecientes y en un desarrollo “parcialmente autárquico volcado para el énfasis en el mercado interno”; o sea, tendiente y favorable a contraponerse a “ciertos aspectos de la agenda de las grandes potencias para preservar la soberanía del Estado Nacional”. La “autonomía por la participación” adhiere, en tanto, “a los regímenes internacionales, inclusive los de cuño liberal”, para influir, desde su seno, en “la formulación de los principios y las reglas que rigen el sistema internacional”. Y la “autonomía por la diversificación” implica, en síntesis, en el actual contexto mundial, favorecer “alianzas Sur-Sur, inclusive regionales y acuerdos con socios no tradicionales, como forma de reducir “asimetrías con los países más poderosos” buscando aumentar “la capacidad negociadora nacional (Vigevani; Cepaluni, 2007, p. 283)”.

⁶⁶ Ex Canciller argentino durante el breve gobierno de Héctor Cámpora (mayo a julio de 1973), el rosarino Juan Carlos Puig es una referencia clave para el campo de lo que se ha dado en llamar el “pensamiento latinoamericano”, en materia de RI. Teórico de la relación, contradictoria en forma intrínseca, entre la dependencia y la autonomía en los países periféricos, se exilió en Venezuela, en 1975, donde residió el resto de su vida. Un tema aparte son las discusiones entre Puig, como militante peronista, y el mentor de la CEPAL, y su compatriota argentino Raúl Prebisch, ya que el primero le reprochaba al segundo haber visto con buenos ojos el derrocamiento de Juan Domingo Perón, en 1955, y haber colaborado con el gobierno que lo sucedió.

2.4 Antecedentes históricos y contextuales que explican la construcción de un escenario de conflicto

Una revisión bibliográfica detenida del período que se ha delimitado como marco temporal de este trabajo (2006-2016), y que configura el núcleo central del mismo, indica que hay dos períodos relativamente demarcados, con características y rasgos propios, en los tonos y formas de aproximación al debate de la literatura sobre el triángulo en formación y la llegada de China a la subregión de América Latina. Uno, es el lustro 2006-2010, y otro el sexenio que va de 2011 a 2016.

Dado que dentro de la relación triangular, el vector más fuerte es, sin duda, EE.UU., en función de su peso específico como superpotencia e indiscutida potencia regional, se ha elegido a este país como muestra ampliada preferencial de observación, toda vez que se considera que, siendo el componente más poderoso del subsistema, sus acciones u omisiones son las que tienen mayor capacidad de impulsar o influir los flujos de acción y los balances de poder dentro del mismo. Como sea, y dentro de una amplia dominancia de la producción intelectual estadounidense, lo que resulta, en cierto modo, previsible, se ha procurado, también incluir la máxima cantidad de voces y registros de autores chinos y latinoamericanos, con el fin de asegurar una necesaria pluralidad y equilibrio en las aproximaciones epistémicas al asunto en cuestión.

2.4.1. La fase de 2006 a 2010: Un período de “negligencia benigna” matizado con leves señales de alerta

La metodología de investigación empleada en esta sección y en la Parte II del Capítulo 3 —que le da seguimiento y continuidad más adelante, abarcando el período 2011-2016— consistió en la revisión exhaustiva de alrededor de un centenar de textos publicados en su gran mayoría, pero no en forma exclusiva, entre 2006 y 2016, que abordan la temática de la llegada de China a la región y sus repercusiones más allá de la mera dimensión económica. Se trata de textos científicos de elaboración individual, o por dos o más autores, algunos testimonios, tesis y entrevistas, y también se incluyen dentro de ese conjunto de trabajos de evaluación empírica y analítica una decena de libros, en su mayor parte, compilatorios, como los de Domínguez *et al.* (2006); Arnson, Mohr y Roett (2007);

Devlin *et al.* (2006); Roett y Paz (2008); Cordeiro Pires y Paulino (2011); Hearn y León-Manríquez (2011); Martínez Cortez (2015); Creutzfeldt (2012); Gallagher (2016); y Shoujun y Pérez García(2016).

Si se considera que de los diez volúmenes citados antes ocho son recopilaciones (las únicas excepciones son el trabajo individual de Gallagher y el de Devlin, en conjunto con otros dos autores) y que todos ellos contienen, como promedio, una decena de artículos, haciendo un cálculo bastante restrictivo, estamos hablando de una masa crítica sometida a estudio y escrutinio de alrededor de 180 a 200 artículos, en total. Estos textos están lejos, sin duda, de agotar todo el espectro de lo que se escribió y publicó al respecto desde 2006 hasta nuestros días, pero constituyen, a nuestro juicio, una muestra bastante representativa y diversa de algunos de los mejores esfuerzos emprendidos en este novedoso campo de estudios.

Se incluyen, además, en esta revisión, un testimonio de la Dra. Cynthia Watson (2005), ante la Comisión EE.UU.-China del Senado de Estados Unidos, en el marco de una audiencia titulada “*China’s Growing Global Influence: Objectives and Strategies*”; un reporte del Congressional Research Service de EE.UU. (CRS, 2008), hecho por encargo de la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado de ese país; un informe generado por una analista del U.S. Army War College (Cole, 2006) y los textos de una audiencia con expertos en temas hemisféricos ante el Comité de Asuntos Extranjeros de la Cámara de Representantes de Estados Unidos (2015), entre otros documentos oficiales y semioficiales que nos han parecido de interés y atinentes al tema. }

En dicha revisión bibliográfica, practicada con mirada diacrónica y no limitada, por ende, al recorte temporal prefijado —el decenio 2006-2016—, aparece un pionero artículo liminar (Mora, 1999), antes de la conclusión del siglo XX, que efectúa una apreciación del período 1977-1997, explicando en su introducción el alcance y la motivación de su propósito investigativo:

[...] Las relaciones diplomáticas y económicas entre los países latinoamericanos y la República Popular China se han transformado en crecientemente relevantes para ambos lados, particularmente en las áreas de comercio, inversiones, y científicas y de cooperación tecnológica. Las relaciones se han intensificado debido a los cambios en el equilibrio internacional de poder; las políticas hacia el Tercer Mundo de la RPC están moldeadas por la fricción entre la RPC y las grandes potencias mundiales, incluido EE.UU. (Mora,

1999, p. vi)⁶⁷.

Las conclusiones de Mora, en apretada síntesis, dan cuenta de que a pesar de los “numerosos acuerdos e intercambios que han ocurrido en las últimas dos décadas, *Latinoamérica todavía no es un área de mayor importancia o interés para China* (la bastardilla es nuestra)”. El comercio con la región es menos de un 4% del total del comercio chino, y aunque crece a una tasa veloz es “todavía comparativamente bajo”. Adicionalmente, se dice que los “tradicionales lazos de la región con EE.UU. y los recientes proyectos para un amplio acuerdo hemisférico de libre asociación comercial mantendrán su atención (la de América Latina) enfocada en su vecino del norte”. ¿Barreras para la aproximación china?: la distancia geográfica, diferencias culturales e institucionales, y su “tendencia hacia el proteccionismo y el *dumping*”. Otra complejidad por enfrentar, desde el punto de vista chino, sería la competición con Taiwán por el reconocimiento de parte de algunos países latinoamericanos, con puntos de intersección y roce, por ejemplo, en Guatemala y Nicaragua. Sin embargo, anticipa: “[...] si los obstáculos remanentes son superados, el futuro de las relaciones sino-latinoamericanas será extremadamente propicio para ambos” (Mora, 1999, p. 107-109).

En 2005, se publica, en tanto, el primer trabajo que tiende a “securitizar” el análisis respecto al involucramiento de China en la región, y, por lo tanto, establece un punto de inflexión en esta materia. Su autor, R. Evan Ellis presenta una extensa monografía que es difundida por el Instituto de Estudios Estratégicos (SSI, por su sigla en inglés) del Ejército de EE.UU. En el prefacio, el director de esa entidad, Douglas Lovelace Jr. señala que Ellis “documenta y examina el carácter del nuevo y creciente compromiso chino en el Hemisferio Occidental”, tratando de esclarecer “algunas de las potenciales dinámicas de este fenómeno y sus consecuencias para los intereses de seguridad de largo plazo de EE.UU.” Es claro que este involucramiento, añade la introducción, “desafiará las tradicionales nociones del dominio de EE.UU. en el área (Ellis, 2005, p. iii)”.

En el remate del informe de 44 páginas, con abundante recopilación de datos empíricos, Ellis sostiene que el grado de presencia china en América Latina y el

⁶⁷ Versión original en inglés: “[...] Diplomatic and economic relations between Latin American countries and the People's Republic of China have become increasingly relevant for both sides, particularly in the areas of trade, investment, and scientific and technological cooperation. Relations have intensified due to changes in the international balance of power; the PRC's Third World policies are shaped by the friction between the PRC and the major world powers, including the US”.

Caribe en el futuro dependerá de varios factores. Entre ellos, los rumbos domésticos y externos del crecimiento económico chino y su industrialización durante las décadas venideras. Empero, emite, asimismo, en la fase final del texto, una señal de alarma contundente:

[...] El curso particular que tome el actual conjunto de movimientos indígenas, gobiernos socialistas y líderes populistas radicales de América Latina, así como la forma en que interactúen, puede crear crisis particulares en países concretos en momentos concretos. Aunque algunos escenarios son más probables o más graves que otros, los responsables de la gestión de la política estadounidense en América Latina deben trazar los principales escenarios y empezar a pensar en los méritos y las consecuencias de las respuestas alternativas, para evitar ser víctimas de la sorpresa estratégica cuando se produzcan tales acontecimientos” (Ellis, 2005, p. 32-33)⁶⁸.

2.4.2. Las tempranas prevenciones de una analista del U.S. Army War College

En 2006, por su parte, se divulga lo que constituye, a nuestro juicio, el resumen más concienzudo y detallado de las reservas y prevenciones con las que algunos analistas, ligados en particular al sector de Defensa de EE.UU., comienzan a observar la expansión de los *Dragonomics*⁶⁹ en la región. El trabajo en cuestión es de Kathleen Cole, empleada civil del Ejército y analista del U.S. Army War College; y aunque se puntualiza que sus puntos de vista no necesariamente representan posiciones oficiales del gobierno, es del todo claro que se trata de eventos que están en el punto de mira de los organismos de seguridad, inteligencia y defensa de ese país. El *abstract* del informe de 15 páginas es decidor y elocuente sobre su contenido:

La implicación y la influencia de China en América Latina han aumentado exponencialmente. La búsqueda de recursos energéticos y otras materias primas ha obligado a China a aventurarse en los mercados globales con un fervor que está causando consternación entre las naciones occidentales. Estados Unidos ya no puede ignorar la presencia de la participación china en América Latina. Este trabajo evalúa la correlación entre las teorías ideológicas y tácticas chinas y la actual implicación económica, política y militar de China en América Latina. Los documentos seleccionados para el análisis fueron Sun Tzu, El Arte

⁶⁸ La traducción es mía. Versión original en inglés: “[...] The particular course taken by Latin America’s current array of indigenous movements, socialist governments, and radical populist leaders, as well as the way in which they interact, may create particular crises in particular countries at particular times. Although certain scenarios are more likely or more grave than others, decisionmakers responsible for managing U.S. policy in Latin America need to map out the principal scenarios and begin thinking through the merits and consequences of alternative responses, so as to avoid falling victim to strategic surprise when such events occur”.

⁶⁹ Este concepto será recién acuñado como tal en 2020, cuando se publica un libro de la especialista en el área, Carol Wise, cuyo título es *Dragonomics: How Latin America Is Maximizing (or Missing Out on) China’s International Development Strategy*.

de la Guerra; los Cinco Principios de la Coexistencia Pacífica, enunciados por primera vez por Zhou Enlai; la Estrategia de 24 Caracteres de Deng Xiaoping; los conceptos estratégicos de "Poder Nacional Integral" (PNC) y "Configuración Estratégica del Poder"; y la actual estrategia militar de "Defensa Activa". Basados en los principios estratégicos que se encuentran en estas obras, está claro que es esencial un mayor compromiso de Estados Unidos en la región. También está claro que los planificadores estratégicos estadounidenses de todas las disciplinas -políticas, militares y económicas- deben estudiar los textos históricos e ideológicos chinos para comprender las influencias culturales, sociales y políticas que rigen la estrategia china. (Cole, 2006, s/n)⁷⁰.

Más adelante, se hace presente otra "línea roja", en similar sentido, trazada por el general Bantz J. Craddock, responsable del Comando Sur de Estados Unidos (SOUTHCOM, según su sigla abreviada en inglés), quien, al declarar en 2005 ante el Comité de Servicios Armados de la Cámara de Representantes, manifiesta sin ambages que "la creciente presencia de la República Popular China (RPC) en la región es una dinámica emergente que no debe ser ignorada (Cole, 2006, p. 1)". Y en el desarrollo de la Introducción se añade que si bien China no define su Estrategia Nacional de Seguridad o Militar en documentos explícitos, como sí lo hace EE.UU., "sin embargo, el Libro Blanco, *China's National Defense in 2004*, provee interesantes ideas al respecto". El texto en comento estima que demandará dos décadas de "desarrollo pacífico" la tarea de construir una "sociedad moderadamente próspera"; lo que, en opinión de la autora del *paper*, "vincula también claramente el desarrollo de la defensa nacional y la economía"⁷¹ (Cole, 2006, p. 2)".

En la misma línea argumentativa, Cole se explaya luego con otras

⁷⁰ Versión original en inglés: "[...] Chinese involvement and influence in Latin America have increased exponentially. The search for energy resources and other commodities has forced China to venture into global markets with a fervor that is causing consternation among Western nations. The United States can no longer ignore the presence of Chinese involvement in Latin America. This paper assesses the correlation between Chinese ideological and tactical theories and current economic, political and military involvement of China in Latin America. The documents selected for analysis included: Sun Tzu, The Art of War; the Five Principles of Peaceful Coexistence, first stated by Zhou Enlai; Deng Xiaoping's 24 Character Strategy; the strategic concepts of "Comprehensive National Power" (CNP) and "Strategic Configuration of Power"; and the current military strategy of "Active Defense." Based on the strategic principles found in these works, it is clear that greater engagement by the United States in the region is essential. It is also clear that U.S. strategic planners in all disciplines -political, military, and economic- must study Chinese historical and ideological texts in order to understand the cultural, social, and political influences that govern Chinese strategy".

⁷¹ Versión original del párrafo original en inglés antes mencionado: "[...] China does not define its National Security Strategy or National Military Strategy in explicit documents like those of the United States; however, the White Paper, *China's National Defense in 2004*, provides interesting insight. The document estimates it will take two decades of "peaceful development" in order to build a "moderately prosperous society in an all-round way." It also clearly links development of national defense and the economy".

explicaciones que apuntan a reforzar sus hipótesis de base:

- El concepto de "Poder Nacional Integral" [CNP, por su sigla en inglés] es el método con el que los planificadores estratégicos de China evalúan y miden la posición nacional de China en relación con otras naciones. Incluye medidas cualitativas y cuantitativas del territorio, los recursos naturales, el poder económico, la influencia diplomática, el gobierno nacional, la capacidad militar y la influencia cultural. La "configuración estratégica del poder" o "*shi*" es el método para ejercer el CNP⁷². "La promoción mutua y el desarrollo coordinado entre la construcción de la defensa nacional y el desarrollo económico" es la estrategia para equilibrar la aplicación de la *shi* (Cole, 2006, p. 4)⁷³.
- La participación económica de China en América Latina tiene ramificaciones que van más allá de la obvia de asegurar los recursos naturales y los productos agrícolas para apoyar su floreciente desarrollo. Preservar la seguridad de la patria y devolver a China al lugar que le corresponde en la preeminencia mundial son aspectos críticos para el liderazgo de la RPC. Los recursos, y la estabilidad económica que proporcionan, forman parte de la ecuación de la seguridad nacional (Ibídem, p. 5)⁷⁴.
- La estrategia de Pekín para potenciar el desarrollo económico ha llevado a la RPC a buscar líderes latinoamericanos con intereses diferentes a los de Estados Unidos. Entre ellos se encuentran Luis Inácio Lula da Silva de Brasil, Fidel Castro de Cuba y Hugo Chávez de Venezuela. Bajo el pretexto de fortalecer la interdependencia, el desarrollo de vínculos más estrechos entre estos países es una causa por la que Estados Unidos difícilmente puede protestar. El bloque resultante está empezando a ejercer una influencia antiamericana en la región. En su testimonio ante la Comisión Estados Unidos-China en julio de 2005, la Dra. Cynthia A. Watson declaró "*Brasil es el Estado que está llamado a tener mayores vínculos con China en el futuro y el que más puede afectar a Estados Unidos* (la cursiva es nuestra) (Ibídem, p. 6)⁷⁵.
- Brasil no apoya la influencia hegemónica de Estados Unidos en el hemisferio occidental y quiere un mayor reconocimiento como actor global. La atención de China proporciona reconocimiento, así como

⁷² *Shi* es un concepto del chino mandarín que podría traducirse, en una versión muy aproximativa y de ninguna manera literal, al concepto occidental de hegemonía.

⁷³ Versión original en inglés: "[...] The concept of "comprehensive national power" is the method by which China's strategic planners evaluate and measure China's national standing in relation to other nations. It includes qualitative and quantitative measures of territory, natural resources, economic power, diplomatic influence, domestic government, military capability, and cultural influence. The "strategic configuration of power" or "shi" is the method of wielding the CNP. "Mutual promotion and coordinated development between national defense building and economic development" is the strategy for balancing the application of shi".

⁷⁴ Ídem: "[...] "Chinese economic involvement in Latin America has ramifications beyond the obvious one of securing natural resources and agricultural products to support its burgeoning development. Preserving the security of the homeland and returning China to its rightful place of global preeminence are critical to the leadership of the PRC. Resources, and the economic stability they provide, are part of the equation for national security".

⁷⁵ Versión original en inglés: "[...] Beijing's strategy for leveraging economic development has led the PRC to seek out Latin American leaders who have differing interests from the United States. These include Luiz Inacio Lula da Silva of Brasil, Fidel Castro of Cuba, and Hugo Chávez of Venezuela. Cloaked under the guise of strengthening economic interdependence, developing closer ties between these countries is a cause the U.S. can hardly protest. The resulting bloc is beginning to exert anti-American influence in the region. In her testimony to the U.S. - China Commission in July 2005, Dr. Cynthia A. Watson stated: "Brazil is the state which is bound to have the greatest ties to China in the future and has the most that could potentially affect the United States"

respeto a la soberanía de Brasil, y una relación de beneficio mutuo y coexistencia pacífica. El hecho de que Brasil compita por un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas influye sin duda en los esfuerzos de China por desarrollar una relación estrecha. Brasil sigue alimentando esta asociación (Ibídem, p. 6)⁷⁶.

- Los oficiales militares latinoamericanos no sólo son el objetivo potencial del adoctrinamiento, sino también fuente de información sobre las tácticas, técnicas y procedimientos militares estadounidenses. Los años de exposición a los ejercicios y entrenamientos militares estadounidenses proporcionan una gran cantidad de información de interés para los planificadores militares chinos. Estados Unidos debe reevaluar el impacto de esta política en la seguridad de la región (Ibídem, p. 9)⁷⁷.

- Estados Unidos no puede seguir ignorando la presencia de China en América Latina. Una economía floreciente y el deseo de asegurarse una presencia global no harán sino agravar la situación. Comprender claramente las intenciones de China en América Latina es fundamental para la formulación de una respuesta política adecuada por parte de Estados Unidos. Aunque China no representa actualmente una amenaza convencional para nuestra seguridad nacional, la estrategia asimétrica definida en los escritos históricos e ideológicos que sustentan las políticas nacionales, es motivo de preocupación (Ibídem, p.13)⁷⁸.

- Estamos entrando en otro periodo de "Guerra Fría", pero uno muy diferente al anterior. Una política de contención no funcionará esta vez: el dragón está despierto. Debemos determinar un método de compromiso con una clara comprensión de nuestro adversario. La estrategia china no se enfrentará a los puntos fuertes de Estados Unidos, sino a sus debilidades. Nuestros compromisos globales no deben cegarnos ante los acontecimientos que se producen en nuestro propio hemisferio. Aunque no es una amenaza inmediata, debemos abordar el impacto a largo plazo de la adquisición de recursos y la influencia política de China en América Latina (Ibídem, p. 13)⁷⁹.

⁷⁶ Ídem: "[...] Brazil is unsupportive of U.S. hegemonic influence in the western hemisphere and wants greater recognition as a global player. China's attention provides recognition, as well as respect for Brazil's sovereignty, and a relationship of mutual benefit and peaceful coexistence. The fact that Brazil is vying for a permanent seat on the United Nations Security Council undoubtedly has influence on China's efforts in developing a close relationship. Brazil continues to nurture this partnership".

⁷⁷ Ídem: "[...] Latin American military officers are not only the potential targets of indoctrination, but also the source of information on U.S. military tactics, techniques, and procedures. Years of exposure to American military exercises and training provide a wealth of information of interest to Chinese military planners. The United States must reassess the impact of this policy on the security of the región".

⁷⁸ Ídem: "[...] The United States can no longer ignore the presence of Chinese involvement in Latin America. A burgeoning economy and the desire to secure global presence will only exacerbate the situation. Clear understanding of Chinese intentions in Latin America is critical for the formulation of an appropriate political response by the United States. While China does not currently pose a conventional threat to our national security, the asymmetrical strategy defined in the historical and ideological writings that support national policies, is a cause for concern".

⁷⁹ Ídem: "[...] We are entering another period of "Cold War," but one very unlike the last. A policy of containment will not work this time - the dragon is awake. We must determine a method of engagement with a clear understanding of our adversary. Chinese strategy will not confront America's strengths, but its weaknesses. Our global commitments must not blind us to events going on in our own hemisphere. While not an immediate threat, we must address the long-term impact of China's resource acquisition and political influence in Latin America".

2.4.3. El trabajo de Domínguez *et al.* (2006): Una visión panorámica con perspectivas encontradas

En 2006, sale a la luz pública un primer intento de ofrecer una visión panorámica e integral del nuevo fenómeno al que asistía la región. Jorge Domínguez, de Harvard University, con la colaboración de diez especialistas estadounidenses y latinoamericanos, escribe un *working paper* por encargo de la Cancillería japonesa, que a posteriori es publicado por el Inter-American Dialogue. En sus nueve secciones, más apartados específicos sobre Brasil, Argentina, Chile, México, Venezuela y Cuba, se pretende separar y circunscribir los tópicos y niveles de la interrelación EE.UU.-China-América Latina, para luego, desde ahí, emprender la búsqueda de un análisis ampliado que ilumine las zonas oscuras de este entramado multidimensional. Ideología, régimen político y balances estratégicos son algunas de las variables que se diseccionan para descifrar los efectos del “boom” del intercambio comercial de China con América Latina. Las relaciones militares son otro ítem que es objeto especial de atención.

La apreciación de conjunto permite unir los puntos, detectar tendencias y levantar los cimientos estructurales, desde una mirada Colectiva, de un campo de estudios en construcción. Tres de sus nueve secciones son dedicadas a los aspectos comerciales, que siguen siendo el nodo estructural fundante de la relación sino-latinoamericana. Pero se incorpora, adicionalmente, el punto de vista de EE.UU., como factor excluido, aunque siempre presente y determinante en esa interacción. En el texto no aparece en ningún momento la palabra triángulo, mas es evidente que subyace dentro de todas las lecturas geopolíticas inevitables que surgen y se multiplican a partir de una expansión comercial explosiva que suscita, en algunos observadores, al menos, cierto grado de incipiente desconfianza.

Una muestra de ello es, por ejemplo, el testimonio que el general Bantz Craddock⁸⁰, jefe del Comando Sur, presta, en marzo de 2005, ante un comité de la Cámara Baja de EE.UU.:

[...] La creciente presencia de la República Popular China en la región es una dinámica emergente.... La creciente dependencia de la RPC de la economía mundial y la necesidad de proteger el acceso a los alimentos, la energía, las materias primas y los mercados de exportación les ha obligado a cambiar su estrategia militar. El Libro Blanco de la Estrategia de Defensa de la RPC de 2004 se aleja del pasado y promueve un ejército de proyección de

⁸⁰ Citado también antes aquí al hacerse referencia al artículo de Kathleen Cole.

poder, capaz de asegurar las rutas marítimas estratégicas y proteger sus crecientes intereses económicos en el extranjero. En 2004, funcionarios de Defensa de nivel nacional de la RPC realizaron 20 visitas a países de América Latina y el Caribe, mientras que ministros y jefes de defensa de nueve países [de la región] visitaron la RPC (Craddock, 2005, referenciado por Domínguez, 2006, p. 6)⁸¹.

El marco contextual de la época justifica el hecho de que, aun cuando subsista de parte del gobierno de EE.UU. una suerte de “negligencia benigna” (Hakim, 2016) o “permisividad tolerante” frente a la “cabeza de playa” económica establecida por China en ALC⁸², curso de acción que se prolongará al menos hasta el inicio de la segunda década del siglo XXI, con matices relevantes que se insertan dentro de un cuadro de reacomodamiento global de fuerzas producido a partir de la crisis *subprime* —si fuera necesario situar arbitrariamente un punto de quiebre en la tendencia inicial—, ya desde 2005 pueden apreciarse señales contradictorias y expresiones disidentes en torno a la observación y seguimiento de ese fenómeno. Domínguez *et al.* (2006) lo explican en estos términos:

Las relaciones internacionales de América Latina abrieron el siglo XXI bajo dos choques exógenos. El primero fue el creciente distanciamiento entre los gobiernos de la región y la administración del presidente estadounidense George W. Bush en muchos temas, interrumpiendo una “era de buenos sentimientos” en las relaciones interamericanas que duró desde finales de los años ochenta hasta finales de los noventa. El segundo fue la dramática entrada de la República Popular China como socio económico y, en algunos casos, político importante. *Este trabajo se ha centrado en las relaciones sino-latinoamericanas, aunque también se ha preguntado si los gobiernos latinoamericanos trataron de equilibrar la influencia de Estados Unidos a través de sus relaciones con China (énfasis nuestro) (Domínguez et al., 2006, p. 46)*⁸³.

⁸¹ Original en inglés: “[...] An increasing presence of the People’s Republic of China in the region is an emerging dynamic... The PRC’s growing dependence on the global economy and the necessity of protecting access to food, energy, raw materials and export markets has forced a shift in their military strategy. The PRC’s 2004 Defense Strategy White Paper departs from the past and promotes a power-projection military, capable of securing strategic shipping lanes and protecting its growing economic interests abroad. In 2004, national level defense officials from the PRC made 20 visits to Latin American and Caribbean nations, while Ministers and Chiefs of Defense from nine countries [in the region] visited the PRC”.

⁸² Acrónimo de América Latina y el Caribe, usado con bastante frecuencia en algunas publicaciones. si se toma como referencia la sigla en inglés se usa el término LAC.

⁸³ Versión original en inglés: “[...] Latin America’s international relations opened the twenty-first century under two exogenous shocks. the first was the growing distance between the region’s governments and the administration of U.S.President George W. Bush over many issues, interrupting an “era of good feeling” in inter-american relations that lasted from the late 1980s to the end of the 1990s. The second was the dramatic entrance of the People’s Republic of China as a significant economic and, in some instances, political partner. This work has focused on sino-latin american relations, though also inquiring whether latin american governments sought to balance U.S. influence through their relations with China”.

Tenemos, así, pues, tres actores, tres dinámicas y tres orientaciones diferentes que alteran la circulación y dirección de los flujos, se empeñan en encauzarlos en beneficio propio y les imprimen su sello diferenciador con la intención de moldear preferencias y guiar los acontecimientos de modo que maximicen y privilegien sus intereses y sus *trade-off*, dentro de un escenario en el que no todas las partes poseen, sin duda alguna, el mismo peso ni los mismos recursos ni atributos de poder. Asimetría básica que determina que los jugadores se muevan con el mismo cuidado y prudencia con que se desplazan los boxeadores dentro de un ring: haciendo fintas, insinuando golpes y evitando ser un blanco fácil para los contraataques del rival (o de los rivales, en plural, si es que de un triángulo inserto en un escenario de geometría variable se está hablando).

2.4.4. China introduce el vector de la “multipolaridad” y EE.UU. empieza a reconsiderar su “permisividad tolerante”

Desde esa perspectiva, cabe preguntarse qué tan factible y real es que América Latina, como el único actor desagregado de esta estructura, pudiera, a modo de hipótesis —tal como lo señalan algunas líneas de análisis—, aprovechar la “disputa de gigantes” por un territorio nuevo y sin fronteras nítidamente demarcadas para procurar aumentar sus ganancias en materia de autonomía. Esto plantea, “por supuesto, un delicado problema triangular”, como remarcen Domínguez *et al.* (2006):

[...] En la medida en que China ayude a América Latina a combatir el “hegemonismo”, pueden surgir problemas en las relaciones entre Estados Unidos y China. Y, si los Estados latinoamericanos miran al mundo estratégicamente desde la perspectiva del interés propio, como afirman los académicos chinos, entonces los funcionarios latinoamericanos pueden —al estilo del neorrealismo clásico— buscar el apoyo chino para proporcionar un equilibrio “suave” a la influencia de Estados Unidos en América Latina (Domínguez *et al.*, 2006, p. 26)⁸⁴.

El *soft balancing*, en teoría, podría ser una opción. Pero pretender traspassarlo a la realidad genera complejidades no menores para todas las partes involucradas que intervienen en este enredado “tango de a tres”, donde cualquier

⁸⁴ Ibídem: “[...] To the extent that China may assist Latin America to combat “hegemonism”, problems may develop in U.S.-Chinese relations. And, if Latin American states look at the world strategically from the perspective of self-interest, as Chinese academics claim, then Latin American officials may —in classic neorealist fashion— seek Chinese support to provide a “soft” balance U.S. influence. [...] In Latin America”.

paso en falso puede significar costos y todo tipo de contrariedades. De entrada, “los académicos chinos son muy conscientes de que Estados Unidos considera que América Latina es su patio trasero [*houyuan*] (Domínguez *et al.*, p. 26)”. Jiang Shixue, académico de la Academia China de Ciencias Sociales, citado por Domínguez, se posiciona frente a este problema de un modo que no lo compromete en uno ni otro sentido. Simplemente, da cuenta del “estado del arte”:

El rápido desarrollo de las relaciones entre China y América Latina no ha supuesto todavía una amenaza para la seguridad de Estados Unidos, pero China está actualmente en proceso de convertirse en un competidor político en el propio patio trasero de Estados Unidos... algunos países latinoamericanos pueden utilizar a China para desafiar la hegemonía estadounidense (Jiang Shixue, 2005, *apud* Domínguez *et al.*, 2006, p. 26)⁸⁵.

El adverbio de tiempo “todavía”, en cualquier caso, hace aquí una gran diferencia y podría resultar preocupante ante los ojos de aquellos estadounidenses que ven en China más un dragón humeante y amenazador que un amable y tierno oso panda de visita en el barrio que siempre consideró de su propiedad casi absoluta. Más aún si se considera que en la próxima cita de Shixue, apuntada en el texto, éste advierte que “China y América Latina comparten intereses en ‘construir un nuevo orden económico y oponerse al hegemonismo”. Y su colega Xu Shicheng, también miembro de la CASS, “atribuye las victorias electorales de la izquierda en Brasil, Venezuela y Uruguay al enfado latinoamericano con las políticas económicas neoliberales y al deseo de adoptar una postura más firme frente al dominio de Estados Unidos en la región (Shicheng, 2005, *apud* Domínguez, *et al.*, 2006, p. 26)”.

En el bienio 2007-2008, aparecen tres publicaciones relevantes en nuestro campo específico de estudios. Una de ellas (Devlin *et al.*, 2006) se centra casi exclusivamente en el plano económico, haciendo una prolija labor de recolección de datos empíricos sobre la interacción a ese nivel entre la RPC y América Latina. Editada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), su trabajo de *data-mining*, con profusión de gráficos y estadísticas de 1990 a 2002/2003, es notable. En la misma línea del texto antes citado se puede destacar un *paper* de Jenkins, Dussel Peters y Mesquita Moreira (2008), que aun cuando hace foco en lo económico, se

⁸⁵ Versión original en inglés: “[...] The rapid development of China-Latin America relations has not yet posed a security threat to the United States, but China is currently in the process of becoming a political competitor in America’s own backyard... some Latin American countries may use China to challenge American hegemony”.

ocupa, asimismo, de otras variables que plantea esa misma problemática. Al escudriñar, por ejemplo, en los impactos de las importaciones chinas de recursos primarios, en términos de posible reducción de la pobreza en ALC, la conclusión de Jenkins *et al.* es lapidaria:

Como declaró recientemente el ex economista jefe del Banco Interamericano de Desarrollo, Guillermo Calvo, “si por desarrollo se entiende una mejor distribución del ingreso, entonces no estoy seguro de que China sea un factor positivo. Porque cuando China importa soja, minerales, ese tipo de cosas, eso no mejora necesariamente las condiciones de vida en América Latina. No mejora la calidad de vida de la mayoría (Calvo, 2007) (Jenkins *et al.*, 2008)”⁸⁶.

Las otras dos recopilaciones, que adoptan la forma de libros con artículos escritos por autores diversos, a diferencia de la de Devlin *et al.*, que es una larga monografía escrita a seis manos, son las de Arnson, Mohr y Roett (2007) y Roett y Paz (2008).

2.4.5. Dos compilaciones centradas en los aspectos estratégicos ligados al comercio y la inversión china

La particularidad que tienen ambos esfuerzos compilatorios, además de la común presencia de Riordan Roett en los dos proyectos, es que se enfocan en los desdoblamientos e implicancias políticas y geopolíticas de su objeto de estudio más que en la mera cuantificación o procesamiento de datos del área económica. En el caso de *Enter the Dragon? China's Presence in Latin America*, el primero de ellos, la atención está concentrada en “mapear tres preocupaciones primarias: la importancia de esas relaciones para el desarrollo económico de América Latina, su capacidad para promover el aislamiento diplomático de Taiwán por parte de China y sus implicaciones en materia de seguridad para Estados Unidos (Hearn y León-Manríquez, 2016, p. 3-4)”⁸⁷.

Roett, asociado posteriormente con Guadalupe Paz, de la Escuela de Estudios Internacionales Avanzados (SAIS, por su sigla en inglés) de Johns

⁸⁶ Versión original en inglés: “[...] As former Inter-American Development Bank chief economist Guillermo Calvo stated recently, ‘if by development you mean better income distribution, then I’m not sure that China is a positive factor. Because when China imports soya, minerals, that sort of thing, that does not necessarily improve living conditions in Latin America. It doesn’t improve the quality of life of the majority’ (Calvo, 2007)”.

⁸⁷ *Ibidem*: “[...] map out three primary concerns: the significance of these relations for Latin America’s economic development, their capacity to advance China’s diplomatic isolation of Taiwan, and their security implications for the United States”.

Hopkins University, avanzó en el segundo volumen —*China's Expansion into the Western Hemisphere. Implications for Latin America and the United States*— con el análisis de algunas de las conclusiones más controvertidas del proyecto inicial del Woodrow Wilson International Center for Scholars. Otro rasgo en común de los dos textos es que se ocupan de darle voz a académicos chinos que, salvo algún par de citas extractadas por Domínguez *et al.*, en su trabajo compilatorio anterior, estaban prácticamente ausentes e ignoradas dentro del debate. Un aporte, por cierto, sustancial y que resultó enriquecedor para un área de estudios todavía en formación al ampliar el arco de puntos de vista.

La primera recopilación de escritos se abre con una introducción de Cynthia Arnson en la que expone que “el comercio entre China y América Latina ha crecido a un ritmo anual del 24% desde principios de la década de 1990, casi tres veces la tasa de crecimiento de todo el comercio de la región (Arnson *et al.*, p. 1)”. Pese a estos datos, en 2005 China sólo representaba entre el 3,5% y el 4,4% del comercio total de América Latina. Arnson comenta que China ya es, a la fecha, el segundo mercado de exportación de Chile, pues “China importa una quinta parte de su cobre y el 45% de su vino y uvas de Chile”, en tanto “Brasil proporciona el 45% de las importaciones de soja a China”, y otro 23% de esas importaciones proviene de Argentina⁸⁸.

Más adelante, incorpora a la discusión la gira de 2004 por cuatro países de la región de Hu Jintao, como jefe de Estado chino: Brasil, Argentina, Chile y Cuba, donde prometió inversiones por US\$ 100.000 millones para los próximos diez años. Y proyecta que, al margen de que esas cifras se concreten o no en la práctica, “es probable que la presencia china en América Latina, medida en términos económicos, políticos o incluso militares, crezca o al menos se mantenga en los próximos años (Ibídem, p. 2)”⁸⁹. El corolario es obvio: “Gestionar las oportunidades y los riesgos claves derivados de esa presencia es un reto clave para los países del hemisferio”.

Jiang Shixue, director del Instituto de Estudios Latinoamericanos (ILAS) de

⁸⁸ Datos tomados de diversas fuentes consignadas en nota al pie. entre otras, Domínguez *et al.* (2006); Loser (2006); Teufel Dreyer (2006); CEPAL (2006) y *The Economist* (2007).

⁸⁹ Original en inglés: “[...] the chinese presence in Latin America—whether measured in economic, political, or even military terms—is likely to grow or at least remain steady in coming years”.

la CASS, aborda, a su vez, en su artículo⁹⁰, la escasez de recursos naturales que en algunos sectores enfrenta China y la contrasta con la abundancia de la que goza Latinoamérica en este campo. Cita un informe publicado en 2006, donde se indica que “las reservas per cápita de carbón, petróleo y gas de China son sólo el 70%, el 11% y el 4% de la media mundial”, y concluye que si bien su país “debe esforzarse por mejorar la eficiencia en el uso de sus recursos [...], por otro, necesita abastecerse en el extranjero. *América Latina es el lugar perfecto del que China puede importar muchos tipos de recursos necesarios* (la cursiva es nuestra)”. No obstante, la importancia de la región, a los ojos de Shixue, “va más allá del ámbito económico”.

*[...] Políticamente hablando, América Latina podría ser un socio para China y otros países en desarrollo en sus esfuerzos por oponerse a la hegemonía, establecer un orden mundial justo y un mundo armonioso (énfasis nuestro). Tanto América Latina como China comparten muchas posiciones comunes o similares respecto a algunas de las principales cuestiones internacionales. También es destacable el hecho de que en las Naciones Unidas cada país goza de un voto, y China tiene el potencial de conseguir el apoyo de los países latinoamericanos en muchos temas (Jiang Shixue, 2007, p. 44-45)*⁹¹.

He Li, profesor de Ciencia Política del Merrimack College, se ocupa, a su turno, de Taiwán⁹², la isla díscola, y hace presente que “América Latina ha sido un importante campo de batalla de la ‘guerra diplomática’ entre China y Taiwán por la legitimidad, el reconocimiento y el estatus internacionales”. Adicionalmente, dice,

América Latina se ha visto beneficiada por la rivalidad entre China y Taiwán, ya que ha sido capaz de obtener préstamos, créditos, concesiones comerciales e inversiones tanto de la RPC como de Taiwán, así como ha intentado enfrentar a la una con la otra (He, 2007, p. 55-56)⁹³.

⁹⁰ “Three factors in the recent developments of sino latin american relations”, en Arnson *et al.*, p. 43-49.

⁹¹ Versión original en inglés: “[...] Politically speaking, Latin America could be a partner for China and other developing countries in their efforts to oppose hegemony, establish a just world order, and a harmonious world. Both Latin America and China share many common or similar positions towards some of the major international issues. Also noteworthy is the fact that in the United Nations, each country enjoys one vote, and China has the potential to win support from Latin American countries on many issues”..

⁹² “China-Taiwan Rivalry in Latin America and its Implications”, en Arnson *et al.*, p. 53-57.

⁹³ Versión en inglés: “[...] Latin America has found the rivalry between China and Taiwan beneficial; it has been able to obtain loans, credits, trade concessions and investments from both the PRC and Taiwan as it has attempted to play one against the other”.

De su lado, Lanxin Xiang, director del Centro para Análisis sobre Política China, del Instituto de Estudios Internacionales de Ginebra (Suiza), reitera, en la misma línea de relevar los aspectos políticos apuntados por su colega Shixue, que

[...] China y América Latina encuentran un terreno común en cuanto a su visión de la gobernanza global, ya que tanto China como la región tienden a favorecer un sistema internacional multipolar, caracterizado por la diplomacia multilateral en los asuntos internacionales. En el caso de China, este apoyo al multilateralismo y a un sistema multipolar supone una importante ruptura con el pensamiento anterior de los responsables políticos chinos en materia de política exterior (Lanxin Xiang, 2007, p. 59)⁹⁴.

La intención contrahegemónica, adoptada por el liderazgo de Beijing, a comienzos del siglo XXI, es un dato nuevo del cuadro general y representa un salto cualitativo no menor, pues, como enfatiza Lanxin, esa posición no estaba ya en línea con la doctrina de Deng Xiaoping, en materia de política internacional, en cuanto a que China debía ocultar sus fuerzas en la medida en que todavía no fuera una potencia lo suficientemente consolidada para afrontar y procesar las reacciones que esta “nueva asertividad”, necesariamente habría de provocar en el rival desafiado. Vale decir, los Estados Unidos de América.

Sin embargo, el texto conclusivo de Arnson *et al.* (2007) equilibra el análisis y pone en evidencia la “interdependencia compleja”, que también opera y se expresa en este triángulo de poder al postular que, si acaso ha existido un “vacío estratégico” en la región, cubierto por la expansión china en tres áreas decisivas: la economía, la diplomacia y la defensa, ello fue, en gran parte, posible por la *ausencia de compromiso de EE.UU. con la región* (énfasis nuestro). Un juicio de valor que debería evaluarse en su mérito, dado que proviene de parte de Cynthia Watson, profesora de Estrategia del National War College, de Washington, DC, y, por tanto, una activa representante del *establishment* académico-militar de ese país.

Dice Watson, en el texto que cierra esta compilación, que el sustento de *“la implicación de Beijing en esta región es, en gran medida, la apertura dejada por la virtual desesperación y la absoluta frustración de América Latina ante la falta de capacidad para conseguir que Washington se comprometa en esta región* (la cursiva es nuestra).

⁹⁴ Versión original en inglés: “[...] China and Latin America find common ground with respect to their view of global governance, as both China and the region tend to favor a multipolar international system, characterized by multilateral diplomacy in international affairs. In the case of China, this support for multilateralism and a multi-polar system marks a major break from Chinese policymakers’ previous thinking on foreign policy”.

[...] Parte de la dificultad se debe a las expectativas poco realistas tanto en la región como en Washington en 2001, cuando la toma de posesión de George W. Bush parecía presagiar unas relaciones mucho mejores, basadas en la habilidad del ex gobernador de Texas para hablar español, su inclinación natural a entender a México (y, por extensión, a toda la región) debido a su proximidad, y el entusiasmo por la elección en México de un presidente pro-estadounidense, Vicente Fox Quesada, ese mismo año. Sin embargo, al cabo de unos meses, los atentados terroristas de 2001 redujeron a América Latina a otra zona remota, que no se consideraba especialmente relevante para las preocupaciones de Washington (Watson, 2007, p. 67-68)⁹⁵.

En consecuencia, “Washington no debería culpar a Beijing por adentrarse en una zona que resultaba atractiva por la ausencia histórica y actual de políticas estadounidenses coherentes” (Watson, 2007, p. 69).

2.4.6. Dibujando los contornos del triángulo: Diferencias entre “competición estratégica” y “competición natural”

La perplejidad con que los analistas estadounidenses observan el “hecho nuevo” de la presencia y súbita expansión china en su tradicional “patio trasero” está claramente expresada en el título del ensayo de Watson: “Respuestas de EE.UU. a los crecientes intereses de China en América Latina: reconocimiento incipiente de un hemisferio cambiante”. La mudanza es radical y altera y redibuja en forma acelerada los contornos de esa estructura en formación que es el triángulo, moldeada en gran medida por el impulso y la interacción de fuerzas que actúan desde los vértices como zona preferencial de fricción y transacción entre las partes involucradas.

Con todo, es necesario, antes de proseguir con la revisión bibliográfica puntual del período en análisis, establecer dos premisas que condicionan y determinan las dinámicas de este complejo entramado de intereses encontrados. Una de carácter conceptual y la otra de carácter histórico. La primera dice relación con los tipos de competencia existentes entre los lados que componen un triángulo. Una reflexión del analista ruso Andrey Sushentov, referida a la naturaleza de las

⁹⁵ Versión original en inglés: “[...] Part of the difficulty resulted from unrealistic expectations in both the region and Washington in 2001 when George W. Bush’s inauguration appeared to foreshadow far better relations, based on the former Texas governor’s ability to speak Spanish, natural proclivity to understand Mexico (and, by extension, the entire region) because of proximity, and the excitement at Mexico’s election of a pro-U.S. president in Vicente Fox Quesada the same year. Within months, however, the 2001 terrorist attacks reduced Latin America to yet another remote area, deemed not particularly relevant to Washington’s concerns; the United States was also not concerned with bilateral issues of interest to Mexico”.

relaciones en la era PosGuerra Fría entre EE.UU., Rusia y China, resulta aplicable, a nuestro juicio, al triángulo que nos ocupa. En un reciente artículo, “El triángulo como metáfora”, Sushentov (2021) diferencia nítidamente la competencia estratégica de lo que él llama competencia “natural”:

[...] Existen dos tipos de competencia: estratégica (agresiva, hostil) y natural. La competencia estratégica se distingue por el hecho de que es un programa de acción activo, apoyado por recursos, y dirigido a cambios favorables significativos en el equilibrio existente. La competencia estratégica es revolucionaria: se produce rápidamente, en un corto periodo de tiempo, y amenaza gravemente los intereses de los oponentes. La competencia natural, en cambio, es evolutiva. Es reactiva, oportunista y relativamente lenta. Los cambios notables en el sistema internacional, resultantes de su curso, pueden llevar mucho tiempo. Por ello, la competencia natural no supone una amenaza para los oponentes (Sushentov, 2021).

Pocos discutirían, basados en estos lentes conceptuales, que durante la primera década del siglo XXI y también de seguro hasta hoy, la competencia entre EE.UU. y China en espacios periféricos (la mayor parte de África, América Latina y ciertas zonas no cruciales de Asia) reviste rasgos generales de competencia natural y en pocos y casi ningún caso, estratégica. Caracterización general que no impide que esa pulseada que tiende a agudizarse, paulatina pero progresivamente en el tiempo, incida en crear un clima de percepción de amenazas en constante ascenso. Esa atmósfera, permeada por una especie de “ecología de la sospecha”, lleva a los antagonistas principales del subsistema a mantener la guardia cada vez más en alto y subir el tono de sus reproches mutuos, “securitizando” todos los niveles de su interacción⁹⁶, mientras que los actores con menos peso de la ecuación se ven compelidos a tomar partido y abanderizarse de un modo más o menos definido.

De otro lado, una serie de circunstancias históricas favorecen la percepción de que América Latina, tras superar a medias los efectos la crisis de 1982, que estalla cuando el secretario de Hacienda de México, Jesús Silva-Herzog Flores, declara que su país ya no sería capaz de pagar su deuda externa —lo que deriva luego, debido a un “efecto cascada”, en lo que sería conocido como la “década perdida” de la región latinoamericana, haciendo una sinopsis muy ajustada—, se ve de nuevo enfrentada, desde 1994 a 2003, a un conjunto de zozobras que hacen

⁹⁶ Una buena conceptualización de las cuatro dimensiones o niveles de interrelación que prevalecen en los vínculos entre los países es la que entrega Shambaugh (2013), al hablar de los lazos diplomáticos, comerciales, culturales y de seguridad, como dominios centrales y determinantes.

remecer su macroeconomía de manera dramática, con efectos socioeconómicos catastróficos.

La secuencia de eventos robustece la idea de que la “globalización bajo signo neoliberal” de los años precedentes propaga y multiplica, en forma ampliada, hasta el último rincón del planeta, los efectos de una reacción en cadena que son tan propios de un “sistema-mundo” en el que todos los agentes operan íntimamente imbricados. En efecto, la crisis de la deuda de México provoca que en toda la subregión latinoamericana los ingresos se desplomen, el crecimiento se estanque y aumente el desempleo de manera alarmante, mientras que la inflación reduce y pulveriza el poder adquisitivo de las clases medias y bajas, lo que se traduce en turbulencia política generalizada y reacomodos sistémicos.

En 1994, veinte días después de haber asumido la Presidencia Ernesto Zedillo en reemplazo de Carlos Salinas de Gortari, las reservas internacionales mexicanas caen US\$ 10.000 millones y el Banco estatal de ese país pierde en un solo día US\$ 4.000 millones de reservas. El gobierno de México pide, a la sazón, ayuda a su principal socio en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, según su sigla en inglés), EE.UU. y al Fondo Monetario Internacional (FMI). Las finanzas fiscales se logran equilibrar precariamente, pero el daño ya está hecho: la manada de los inversionistas se asusta y huye de América Latina para ir a refugiarse al sudeste asiático. Y recién en 1997, México consigue pagar la deuda del millonario rescate financiero que había requerido antes, pero el costo social es altísimo: 50% de su población está sumida en la pobreza y el país sufre altos índices de desempleo.

El “tequilazo” o “*efecto tequila*”, como se le denominó, tiene repercusiones que alcanzan hasta el Cono Sur del hemisferio. Apenas a principios de 1996, el sistema bancario argentino supera la pérdida de depósitos que padeció como consecuencia de la devaluación mexicana, la que supuso una fuga de capitales de alrededor de unos US\$ 8.000 millones. Tras cuatro años consecutivos de crecimiento económico, a una tasa anual de 7,7% promedio, en 1995 el PIB se contrajo un 4% y en agosto de ese año cuatro millones de argentinos estaban desempleados.

A lo anterior, súmense las consecuencias de la crisis brasileña, rotulada por la prensa como “*efecto caipirinha*”, que se desató en 1999, bajo el mandato de Fernando Henrique Cardoso, y se tradujo en una nueva corrida de capitales hacia

puertos más seguros, una fuerte caída del nivel de actividad económica y cuentas públicas en rojo, golpeando de nuevo a la Argentina que dependía de insumos brasileños claves en áreas como la industria automotriz, textiles, calzado, maquinaria eléctrica, etcétera.

El gobierno de Menem (1989-1999) y luego el de Fernando De la Rúa (1999-2001) toman la decisión de no devaluar el peso y soportar una doble presión: la notoria baja de competitividad frente a Brasil y las demandas de los organismos internacionales de crédito, lo cual desata la crisis de diciembre de 2001 y el “que se vayan a todos”, que termina por tumbar al gobierno de De la Rúa. En Chile, en tanto, la “crisis asiática” de 1997, también golpea fuerte y genera una inestabilidad a la que la economía chilena estaba desacostumbrada. El precio del cobre cae a la mitad y en 1999 el PIB se contrae un 0,5%, luego de varios años de sostenido crecimiento.

Ese es el panorama hemisférico, a grandes rasgos, a comienzos de los años 2000. Por ello es que la compra persistente e inagotable de materias primas por parte de China es considerada como una suerte de “maná” que llueve del cielo y fortalece y equilibra las alicaídas cuentas fiscales de la región. Este dato, sin duda, no puede estar ausente en el debate, tal como lo señalan y subrayan Balderrama y Martínez (2010):

[...] Según el Banco Mundial, la interacción económica de algunos países de América Latina con China ha sido uno de los factores para una recuperación más vigorosa luego de la crisis económica. [...] Países como Chile, Perú, Colombia, Brasil, Argentina y Uruguay cuyas economías cada vez están más relacionadas con la región asiática y en particular con China, tienen mejores perspectivas de crecimiento. [...] El caso de Chile es emblemático ya que a partir de la entrada en vigor de su tratado de libre comercio con China, ahora le exporta más a este país que a Estados Unidos y Europa. China interactúa con los países de América Latina no sólo a través de las importaciones y exportaciones, sino por el enorme efecto que ese país tiene sobre el precio de los productos básicos (*commodities*). Estos productos básicos para la región representan el 97% de la actividad económica latinoamericana y 93% de la población latinoamericana vive en estos países que se benefician de los precios altos de los *commodities* (Balderrama; Martínez, 2010, p. 126).

A *contrario sensu*, argumentan los autores, México, uno de los países más golpeados por la crisis, no se ve beneficiado por el “boom” chino, dado que “sigue dependiendo en gran medida del mercado estadounidense y de las manufacturas medias, y está débilmente conectado a los mercados de Asia, principalmente China” (Ibídem, p.120). Operan, así, dos dinámicas complementarias, volviendo a

enfocar el análisis con una visión de conjunto: una, pragmática, de parte de China; y una, “resultadista”, de signo equivalente, de parte de América Latina, dejando poco espacio para especulaciones estratégicas o políticas cuando la urgencia económica y la necesidad de estabilizar la caja pública son los factores que dictan los énfasis.

“Actualmente, China está involucrándose con estas regiones por razones altamente pragmáticas –primordialmente para encontrarle mercados a sus productos y para satisfacer la creciente demanda de energéticos y recursos naturales, destinados a saciar sus industrias y promover su crecimiento económico”, dicen Eisenman, Heginbotham y Mitchell (2007, p. 13-23), referenciados por Balderrama y Martínez (2010, p. 121). “La ideología cesa de ser importante en un contexto que prioriza el intercambio comercial, y por lo tanto deja de tener un papel determinante en las relaciones internacionales”, concluyen estos dos últimos. Al tiempo que citan a Mitchell y McGiffert (2007, p. 3-25), para dar mayor sustento a sus puntos de vista: “La política exterior china es aplicada de acuerdo a las consideraciones pragmáticas derivadas del desarrollo económico, y de esta forma, sin prestar importancia alguna al sistema político o ideología de la nación en cuestión (*op. cit.*:121)”.

La perspectiva ontológica de Balderrama y Martínez (2010) tiene así, pues, una consistencia y una coherencia irreproachable:

[...] Para el sector gubernamental, sobre todo en el Cono Sur, el comercio exterior con China ha sido un alivio, o por lo menos un paliativo, ante los años previos de crisis y caída en el crecimiento económico y generación de empleo. Todas las esferas de gobierno de casi todos los países de América Latina han incentivado el acercamiento diplomático y comercial con China. *No hay un solo presidente o primer mandatario latinoamericano que no haya visitado China por lo menos una vez durante su mandato. Casi todos los ministros de economía y comercio han hecho lo propio* (el destaque es nuestro). En reciprocidad el gobierno chino ha hecho visitas al hemisferio, cuando no es el presidente es el primer ministro o algún otro funcionario de alto nivel que ha visitado o ha iniciado giras por los países de la región. (Balderrama; Martínez, 2010, p. 131).

2.4.7. El dilema de 2008: ¿Revisionismo, pragmatismo o simple aprovechamiento de una oportunidad?

En 2008, un grueso volumen de 276 páginas, editado por Roett y Paz, se constituye en uno de los más ambiciosos proyectos, emprendidos hasta entonces, para abordar la temática del triángulo, desde todas las variables posibles. Dividido

en cuatro partes, la última sección, “The United States, China, and Latin America: What Kind of Triangle”, contiene un solo artículo, escrito por la estadounidense Barbara Stallings. De un total de doce articulistas, ocho son norteamericanos y/o viven y trabajan en ese espacio geográfico; dos son chinos (Jiang Shinxue y Lanxin Xiang), repitiendo la fórmula del anterior compendio de Roett *et al.*; y dos son sudamericanos, el argentino Juan Gabriel Tokatlian y la brasileña Monica Hirst.

En la introducción, se expone sintéticamente el programa de trabajo de los antologadores y el “estado del arte” de la coyuntura:

En un momento en que Estados Unidos concentra gran parte de su atención y recursos en la guerra contra el terrorismo, China ha realizado importantes avances en la expansión de su influencia en el extranjero, especialmente en regiones en desarrollo como el Sudeste Asiático y África. Otro avance relativamente reciente en la estrategia de “globalización” de China es el nuevo interés por involucrarse en América Latina. La expansión de los vínculos diplomáticos y económicos de China con la región, patio trasero de Estados Unidos, ha despertado nuevas preocupaciones en los círculos políticos estadounidenses. Los políticos estadounidenses más escépticos consideran que la nueva presencia de China en América Latina es la primera salva de una ofensiva diplomática más amplia de Pekín para desafiar los intereses de Estados Unidos en el hemisferio occidental. Un punto de vista más benigno considera que la expansión de los vínculos de China con América Latina es más una oportunidad que una amenaza y una manifestación natural de su creciente necesidad de materias primas y recursos energéticos (Roett y Paz, 2008, p. 1)⁹⁷.

Los autores no escabullen, por cierto, la polémica referida a la rivalidad estratégica EE.UU.-China, que ocupará parte importante de la compilación. Así, se releva el hecho de que Lanxin, por citar un caso, recalque con singular énfasis, en el capítulo 3, que China ha “lanzado una ofensiva diplomática” con el fin de “apaciguar los temores internacionales de un efecto geopolítico potencialmente desestabilizador del creciente poderío chino y para convencer al mundo de que China se limita a seguir una trayectoria de ‘ascenso pacífico’ (Roett y Paz, 2008, p.

⁹⁷ Versión original en inglés: “[...] At a time when the United States is concentrating a great deal of attention and resources on the war on terrorism, China has made important inroads in expanding its influence abroad, particularly in developing regions such as Southeast Asia and Africa. Another relatively recent development in China’s “going global” strategy is a new interest in engaging Latin America. China’s expanding diplomatic and economic ties with the region, the backyard of the United States, have awakened new concerns in U.S. policy circles. Skeptical policymakers in the United States view China’s new presence in Latin America as an opening salvo of a larger diplomatic offensive by Beijing to challenge U.S. interests in the Western Hemisphere. A more benign viewpoint considers China’s expanding ties with Latin America more of an opportunity than a threat and a natural manifestation of its growing need for commodities and energy resources”.

3)”⁹⁸. Un punto con el cual Jiang Shinxue coincide, de su lado, de manera explícita. Roett y Paz indican, siguiendo una línea que se prolonga, en general, a lo largo del texto, que “los autores de este volumen también están de acuerdo en que la actual estrategia internacional de China *no parece ser de naturaleza revisionista, sino más bien caracterizada por el pragmatismo y la cautela y dirigida por la necesidad y la oportunidad* (énfasis nuestro) (Ibídem, p. 4)⁹⁹. A la par que se encargan de puntualizar en forma taxativa que

[...] A pesar del escepticismo existente en algunos círculos políticos estadounidenses, los lazos estratégicos entre Washington y Pekín siguen profundizándose —y transformándose en más matizados— cada año. Todo indica que en el siglo XXI no habrá una relación bilateral más importante que la de China y Estados Unidos. Los vínculos entre ambos países tienen aspectos tanto negativos como positivos (Roett y Paz, 2008, p. 4)¹⁰⁰.

La idea prevaleciente en 2008, en el ámbito académico, es que luego de que los responsables políticos de EE.UU. instasen a sus pares chinos a convertirse en un “*responsible stakeholder*” en el sistema internacional (Zoellick, 2005), con objeto de que la gestión de las diferencias entre ambos países pudiera negociarse y procesarse dentro de un marco más estable y normalizado de intereses políticos, económicos y de seguridad compartidos, la respuesta de Beijing hubiese sido una tácita, pero al mismo tiempo sólida y consistente, aquiescencia. Lo cual es, desde luego, sólo una hipótesis —a nuestro juicio, bastante dudosa— que necesita ser verificada.

En el capítulo 4 de esta selección de textos, Tokatlian vuelve a abordar, con el mismo talante de un año antes¹⁰¹ —vale decir, impregnado de una visión más positiva que negativa, en términos prácticos—, la interrelación de EE.UU., China y América Latina. Aunque con nuevas e incisivas reflexiones sobre las que conviene detenerse porque tematizan aspectos de la relación triangular poco tratados en el debate del área hasta ese momento. En “A view from Latin America”, desarrolla con

⁹⁸ Versión original en inglés: “[...] China has ‘launched a diplomatic offensive’ to assuage international fears of a potentially destabilizing geopolitical effect from China’s growing power and to convince the world that China is merely following a ‘peaceful rise’ path”.

⁹⁹ Versión en inglés: “[...] There is also general agreement among the authors of this volume that China’s current international strategy does not appear to be revisionist in nature but, rather, to be characterized by pragmatism and caution and led by necessity and opportunity”.

¹⁰⁰ Versión en inglés: “[...] Despite ongoing skepticism in some U.S. political circles, the strategic ties between Washington and Beijing continue to deepen —and become more nuanced— each year. Everything indicates that in the twenty-first century there will be no more important bilateral relationship than that between China and the United States. There are both negative and positive aspects to the linkages between the two countries”.

¹⁰¹ Véase Tokatlian, 2007 (“América Latina, China y Estados Unidos: Un triángulo promisorio”).

amplitud algunos de estos puntos:

- Los principales debates en Estados Unidos sobre si China constituye una amenaza o una oportunidad, si Beijing es una potencia revisionista o conservadora, o si sus objetivos expansivos más allá de Asia son benévolos o malévolos son valiosos y significativos, pero a menudo reflejan sólo la perspectiva de Estados Unidos. Desde América Latina, sin embargo, la creciente presencia de China en la región se percibe menos como un hecho negativo y más como una tendencia prometedora (Tokatlian, 2008, p. 59)¹⁰².
- Diplomáticamente, China ha procedido de forma juiciosa, lo que explica en parte que no hayan surgido fuerzas regionales que veten una política de compromiso prudente y coherente hacia China. *En la actualidad, nada indica que América Latina vaya a aceptar un dilema de seguridad paternalista e inducido desde el exterior con China, y la región no tiene motivos para sentirse insegura frente a Beijing en respuesta a ciertos grupos de presión impulsados por la ideología en Washington* (la bastardilla es nuestra) (Ibídem, p. 60)¹⁰³.

Y adicionalmente señala: "[...] sería contraproducente volver a un enfoque geopolítico apocalíptico basado en un miedo exagerado a una supuesta toma de posesión de América Latina por parte de China". Para manifestar, por último, las razones por las cuales, en su opinión, el modelo político interno chino no resultaría "especialmente atractivo" para la región:

- [...] los valores importan. *América Latina comparte (y contribuye a) los valores democráticos de Occidente* (énfasis nuestro). Además, la última ola autoritaria de los años setenta condujo a una reevaluación de la democracia en términos de la importancia de la defensa de los derechos humanos, el respeto al pluralismo y el Estado de Derecho. A pesar de las claras limitaciones y las contradicciones internas inherentes, los países de la región han seguido avanzando en la democratización. En este sentido, *el modelo político interno de China no es especialmente atractivo para América Latina* (la cursiva es nuestra) (Tokatlian, 2008, p. 64)¹⁰⁴.
- [...] su modelo diplomático externo es más seductor: multipolarismo (en oposición al unipolarismo), multilateralismo (en oposición al unilateralismo), no injerencia (en oposición al

¹⁰² Versión en inglés: "[...] The main debates in the United States as to whether China constitutes a threat or an opportunity, whether Beijing is a revisionist or a conservative power, or whether its expansive aims beyond Asia are benevolent or malevolent are valuable and significant, but they often reflect only the perspective of the United States. From Latin America, however, China's growing presence in the region is perceived less as a negative event and more as a promising trend".

¹⁰³ Versión en inglés: "[...] Diplomatically, China has proceeded in a judicious fashion, which explains in part why regional forces have not emerged to veto a policy of prudent and consistent engagement toward China. At the present time, nothing indicates that Latin America would ever accept a paternalistic, externally induced security dilemma with China, and the region has no reason to feel insecure vis-à-vis Beijing in response to certain ideologically driven pressure groups in Washington".

¹⁰⁴ Versión en inglés: "[...] values matter. Latin America shares (and contributes to) the democratic values of the West. In addition, the last authoritarian wave of the 1970s led to a reassessment of democracy in terms of the importance of defending human rights, respect for pluralism, and the rule of law. Despite clear limitations and inherent internal contradictions, the countries of the region have continued moving forward with democratization. In this regard, China's internal political model is not especially attractive for Latin America".

intervencionismo) *soft power* (en oposición al *hard power*)¹⁰⁵, pragmatismo (en oposición a ideologización), colaboración (en oposición a la dominación) y persuasión (en oposición a la coerción) (Ibídem, p. 64).

Las consideraciones de Barbara Stallings, en su artículo titulado “The U.S.–China–Latin America Triangle: Implications for the Future”, iluminan, asimismo, ángulos no explorados del debate. En la introducción explora las similitudes y diferencias del objeto de estudio en cuestión con la tríada formada por EE.UU., Japón y China, en el tiempo posterior a la Guerra Fría. Entre las divergencias, hace hincapié en el grado de desarrollo de China, pues —como se recuerda con frecuencia— “China sigue siendo un país pobre”, si se compara, por ejemplo, su PIB per cápita, incluso con países de su propia área geográfica en el Asia Oriental, como Corea del Sur.

[...] Por un lado, esto significa que es probable que el rápido crecimiento de China se prolongue más que el de Japón antes de estabilizarse, por lo que sus necesidades de recursos continuarán en un futuro previsible. Por otro lado, también significa que el crecimiento de China, especialmente en el comercio, depende de la inversión extranjera de una manera que nunca fue la de Japón. Por tanto, la inversión y la tecnología estadounidenses, además del mercado de Estados Unidos, serán cruciales (Stallings, 2008, p. 240)¹⁰⁶.

Y en el plano de la seguridad y la defensa tampoco es posible, de acuerdo a su visión, establecer parangones entre una situación u otra, puesto que

[...] mientras que Estados Unidos es un socio económico clave para China, la relación de seguridad entre ambos es diferente a la de Estados Unidos y Japón. Japón decidió confiar en el paraguas de seguridad de Estados Unidos, en lugar de construir su propio sistema de defensa, en tanto que las relaciones de seguridad entre Estados Unidos y China son más competitivas. Cada una de las etapas se basa en un contexto tanto nacional como internacional, y las relaciones bilaterales también forman parte de un marco más amplio. En general, es difícil decir *ex ante* si las diferencias son más importantes que las similitudes y lo que esto podría implicar sobre el triángulo Estados Unidos-China-América Latina (Stallings, 2008, p. 240)¹⁰⁷.

¹⁰⁵ Las cursivas pertenecen al texto original.

¹⁰⁶ Versión en inglés: “[...] On the one hand, this means that China’s rapid growth is likely to go on longer than Japan’s did before leveling off, so its resource needs will continue for the foreseeable future. On the other hand, it also means that China’s growth, especially in trade, is reliant on foreign investment in a way that Japan’s never was. Thus U.S. investment and technology, in addition to the U.S. market, will be crucial”.

¹⁰⁷ Ibídem: “[...] while the United States is a key economic partner for China, the security relationship between the two is different from that of the United States and Japan. Japan decided to rely on the U.S. security umbrella, rather than building its own defense system, while U.S.- China security relations are more competitive. Overall, it is hard to say *ex ante* if the differences are more important than the similarities and what this might imply about the U.S.–China–Latin America triangle”.

El triángulo EE.UU.-China-América “no existe en el vacío”, explica Stallings:

[...] Cada pata se basa en un contexto tanto nacional como internacional, y las relaciones bilaterales también forman parte de un marco más amplio [...] La historia entre Estados Unidos y América Latina es antigua y ha sido ampliamente analizada en una extensa literatura. Del mismo modo, la relación entre Estados Unidos y China ha sido bien investigada, especialmente durante las dos últimas décadas, a medida que las conexiones han ido creciendo. La nueva parte del triángulo es el vínculo entre China y América Latina, que debe considerarse a la luz de la presencia estadounidense, dado el papel dominante que Estados Unidos desempeña con ambos (Ibídem, p. 240-241)¹⁰⁸.

Otra parte importante de su argumentación es cuando —tal como lo hace Watson (2007), en el cierre del libro compilado por Arnson, Mohr y Roett (2007), ya comentado antes—, Stallings también observa cierta indolencia y despreocupación de parte de la administración estadounidense en relación a Latinoamérica, que le genera costos y pérdidas de oportunidades en el espacio del triángulo. Dice Stallings que se han “desperdiciado” oportunidades, pero no es necesario seguir haciéndolo:

[...] A mediados de los años noventa, Estados Unidos parecía avanzar hacia un proyecto sui generis en el hemisferio occidental con el Área de Libre Comercio de las Américas, pero esa oportunidad se ha desperdiciado. Es de esperar que una nueva administración pueda recuperar el impulso y encontrar la manera de tratar a China como un socio en el empeño (Ibídem, p. 268)¹⁰⁹.

Ahora bien, aunque este triángulo no opere en el vacío es del todo evidente y no requiere pruebas en contrario, el hecho de que en el momento del “alargamiento” de EE.UU. en el espacio regional y subregional, montado en hombros de la Doctrina Monroe, no hubo ninguna otra fuerza con ímpetus imperiales —salvo quizás Gran Bretaña, que carecía de atributos de poder ya en esa época como para encarar una disputa seria—, que se atreviera a cruzársele en el camino. Por ello es factible sostener, como lo hace Layne, citado por Tokatlian (2007, p. 53), que en el hemisferio occidental americano sí existía, en la fase más

¹⁰⁸ Ibídem: “[...] Each leg is grounded in a domestic as well as an international context, and the bilateral relationships are also part of a larger framework [...] The U.S.–Latin American story is an old one, and it has been widely analyzed in an extensive literature. Likewise, the U.S.–China relationship has been well researched, especially during the last two decades as the connections have grown. The new part of the triangle is the link between China and Latin America, which must be viewed in light of the U.S. presence, given the dominant role that the United States plays with both”.

¹⁰⁹ Ibídem: “[...] The United States appeared to be moving toward a sui generis project in the Western Hemisphere in the mid-1990s with the Free Trade Area of the Americas, but that opportunity has been squandered. Hopefully, a new administration will be able to regain momentum and to find a way to treat China as a partner in the endeavor”.

radicalmente expansiva de EE.UU. un “vacío de poder”, a diferencia de lo que ocurría en paralelo en Europa:

[...] La distribución del poder en Europa difirió mucho de la del hemisferio occidental. Los esfuerzos a favor de una hegemonía europea fracasaron porque la distribución del poder era multipolar: otras grandes potencias podían —y de hecho lo hacían— aliarse para mancomunar suficiente poder de contrapeso para vencer a un aspirante a la hegemonía. Estados Unidos, por su parte, pudo alcanzar la hegemonía hemisférica porque cuando su expansión regional tomó impulso a finales del siglo XIX y principios del XX, lo hizo en medio de un vacío de poder en el área. Ninguna gran potencia, regional ni extrarregional, fue capaz de oponerse —y menos aún de frenar— la expansión hegemónica de Estados Unidos en el hemisferio occidental (Layne, 2006, p. 22).

Por analogía —agrega Tokatlian, a partir de esta comparación previa—, si se toma en consideración que Eurasia oriental, siguiendo a Dale Walton (2002), incluye hoy

[...] ‘cuatro países que podrían describirse como grandes potencias (India, Japón, China y Rusia), así como varios poderes medios, la mayoría de ellos avanzados en términos de riqueza y tecnología’, entonces es muy poco probable que China tenga la capacidad y la oportunidad de rivalizar seriamente con Estados Unidos en el continente americano. China es una potencia regional, pero no es el actor hegemónico del este de Eurasia donde la distribución de poder es crecientemente multipolar. China no es un poder mundial y difícilmente lo pueda ser desafiando suave o agresivamente a Estados Unidos a través de América Latina. El peso de la geografía es crucial al momento de evaluar detalladamente la política exterior china en una periferia tan distante para ella como Latinoamérica (Tokatlian, 2007, p. 53)¹¹⁰.

2.4.8. Un informe del CRS al Senado de EE.UU., China como “par competidor” y la existencia de las “dos Latinoaméricas”

En abril de 2008, se hace llegar al Comité de Relaciones Exteriores del Senado de EE.UU. un informe preparado, a pedido de ese cuerpo, por el Congressional Research Service (CRS), dependiente de la Biblioteca del Congreso de ese país. El abultado reporte, de 84 páginas en letra pequeña, lleva por título: “China's Foreign Policy and ‘Soft Power’ in South America, Asia, and Africa” y, tal como su nombre lo indica, se propone exponer los resultados de un estudio, realizado por varios autores, examinando las actividades de la RPC en esos tres

¹¹⁰ Al final de este párrafo, Tokatlian suma como complemento una nota al pie que estimamos pertinente reproducir en forma textual: “Lo anterior no implica que todas las políticas de Beijing hacia América Latina sean benignas; sólo significa que no es conveniente magnificar el alcance del presunto desafío chino en el continente americano. El temor estadounidense por la presencia china en Latinoamérica es más el reflejo de sus recurrentes miedos e impulsos omnipotentes que de una ponderación moderada, lúcida y práctica”.

espacios geográficos periféricos para incrementar el grado de conocimiento respecto a estas acciones de los legisladores estadounidenses y favorecer, por ende, un oportuno e informado proceso de toma de decisiones. En la Introducción, se califica a China como “un par competidor” y se resume en pocas líneas el desafío que plantea su ascenso:

[...] Habiendo progresado a paso firme en las últimas tres décadas en múltiples esfuerzos económicos y políticos globales, el sólido compromiso internacional de China desde el año 2000 ha tomado a muchos por sorpresa y ha provocado un creciente desacuerdo y debate en Estados Unidos sobre las motivaciones y objetivos de la RPC. El hecho de que gran parte de este compromiso internacional se haya ampliado mientras Estados Unidos estaba preocupado por su participación militar en Irak y Afganistán, lo que también está causando un creciente grado de introspección estadounidense (CRS, 2008, p. 6)¹¹¹.

En lo que concierne a América Latina y su posible sujeción a influencias políticas chinas, se destaca que un estudio anterior del Inter-American Dialogue, de 2006, que evaluó el registro de las votaciones en la Asamblea General de Naciones Unidas, entre 1991-2003, de algunos de los mayores países del área —Argentina, Brasil, México y Venezuela—, concluyó que el creciente comercio chino con la subregión en los años recientes no ha tenido un efecto perceptible en el comportamiento de voto de estas naciones¹¹². Y en lo que respecta al comercio, se enfatiza que aunque muchos relatos de la prensa concentran la atención en que los países latinoamericanos verían con buenos ojos el comercio y las inversiones chinas, “esta opinión no es compartida por muchos países de la región”:

[...] México y muchos países centroamericanos ven a China como un competidor, en términos de suministro de bienes ensamblados al mercado estadounidense. Temen perder su cuota de mercado en Estados Unidos a favor de China. El temor a la competencia de las exportaciones chinas de ropa y textiles fue un factor importante para las naciones centroamericanas y la República Dominicana en la negociación del acuerdo DR-CAFTA¹¹³ con Estados Unidos (CRS, 2008, p. 20)¹¹⁴.

¹¹¹ Versión original en inglés: “[...] Having progressed on a steady path in the last three decades on multiple global economic and political endeavors, China's robust international engagement since 2000 has caught many by surprise and has prompted growing American disagreement and debate over PRC motivations and objectives. The fact that much of this international engagement has expanded while the United States has been preoccupied with its military involvement in Iraq and Afghanistan also is causing a growing degree of American introspection.

¹¹² Dato tomado de Domínguez *et al.* (2006, p. 15).

¹¹³ “Dominican Republic, Central American Free Trade Agreement” (DR-CAFTA, por su sigla en inglés). Este acuerdo fue negociado entre Centroamérica y Estados Unidos entre enero de 2003 y enero de 2004. Y se incorporó al mismo República Dominicana, en julio de 2004, a partir de lo cual se le agregó el DR de su acrónimo en inglés a la sigla.

¹¹⁴ Versión original en inglés: “[...] Mexico and many Central American countries view China as a competitor, in terms of supplying assembled goods to the U.S. market. They fear losing their U.S.

Asimismo, “ha habido temor en otros países latinoamericanos por el impacto de la competencia china en los sectores manufactureros nacionales”, se señala más adelante. Y se cita el caso de los fabricantes brasileños de calzado, juguetes, textiles y productos electrónicos de consumo que han sufrido en carne propia la competencia de China. Se informa que Brasil, por ejemplo, “está a punto de registrar un déficit comercial con China en 2007, el primero desde 2000, lo que ha suscitado una gran preocupación” entre los industriales de ese país. Y que incluso “el espectro de una avalancha de exportaciones de productos manufacturados chinos a América Latina ha llevado a algunos economistas a cuestionar la viabilidad futura de la industria manufacturera en América Latina (Ibídem, p. 20)”. El informe consigna, a su vez, que

[...] Otros economistas y observadores sostienen, sin embargo, que el aumento del comercio y la inversión chinos pueden actuar como motor de crecimiento para las economías latinoamericanas y podrían servir de impulso para la reforma en la región con el fin de aumentar la capacidad de competir con las importaciones chinas (CRS, 2008, p. 20)¹¹⁵.

Por último, se introduce una nota de cierta moderación en el texto al recalcar que, aunque es un dato de la causa el hecho de que los vínculos económicos de China con América Latina y el Caribe se han estrechado y “han crecido considerablemente en los últimos años, sólo representan un pequeño porcentaje de los vínculos económicos de la RPC en todo el mundo”. Y luego agrega: “el comercio global de China con ALC creció hasta unos US\$ 70.000 millones en 2006, lo que representa sólo el 4% de su comercio global (CRS: 2008, p. 20-21)”¹¹⁶. A la luz de lo expuesto, es posible concluir que el triángulo EE.UU.-China-América Latina contiene, al menos en lo que dice relación con el aspecto económico, pero no exclusivamente en esta faceta, otros varios triángulos insertos e interactuando dentro de esa figura geométrica mayor.

Para empezar, y siguiendo una referencia de Tokatlian (2008, p. 64), ya

market share to China. Fear of competition from Chinese apparel and textile exports was a major factor for Central American nations and the Dominican Republic in negotiating the DR-CAFTA agreement with the United States”.

¹¹⁵ Ibídem: “[...] Other economists and observers contend, however, that increased Chinese trade and investment can act as an engine of growth for Latin American economies and could serve as an impetus for reform in the region in order to increase the ability to compete with Chinese imports”.

¹¹⁶ Ibídem: “[...] have grown considerably in the past few years, they represent only a small percentage of the PRC's economic linkages worldwide [...] China's overall trade with LAC grew to about \$70 billion in 2006, representing just 4% of its overall trade”.

mencionada antes, *no es factible hablar de una sola América Latina, en todo lo que tiene que ver con los impactos de la expansión china (énfasis nuestro)*. Para todos los efectos, resulta meridianamente claro que i) hay un proceso de fragmentación acelerado que hace cada vez más difícil que la subregión latinoamericana se integre de manera real y efectiva, y trabaje en la búsqueda de hablar con una voz única en el sistema internacional; ii) es hoy “más pertinente hablar de una América del Norte que se extiende desde Canadá hasta Panamá (incluyendo el Caribe) y que orbita alrededor del “gran centro”, que es EE.UU., “en términos de comercio, inversión e inmigración”; y una América del Sur que va “desde Colombia hasta Argentina como una unidad geopolítica distinta”; y iii) después del 11 de septiembre de 2001, “la cuenca del Gran Caribe, que incluye las islas del Caribe, Panamá, América Central y México, ha pasado a formar parte del perímetro de defensa de Estados Unidos y está incluida en la noción de seguridad nacional de este país (Tokatlian, 2008, p. 64)”¹¹⁷.

Así las cosas, también es razonable y realista deducir que estas “dos Latinoaméricas”, de las que habla Tokatlian, diferenciadas en lo geopolítico y en lo geoestratégico de un modo más tajante después del atentado del 11/9, pero que ya venían en tren de separar aguas y escindirse del resto del hemisferio, al menos desde la firma del NAFTA¹¹⁸, en diciembre de 1992, configuran unidades de análisis que deben considerarse y evaluarse como espacios segregados e independientes, pues enfrentan realidades de muy distinta índole.

Como muestra, un solo dato de la esfera económica, relativamente actualizado: mientras en 2021, las empresas chinas invirtieron US\$ 5.900 millones en Brasil, según el Consejo Empresarial Brasil China (Rodrigues, 2022), la inversión china directa en México, en ese mismo período, sólo fue de US\$ 385 millones (Carbajal, 2022). Con todo, y pese a esas significativas diferencias, de montos involucrados, de realidades geográficas y de ecosistemas geopolíticos diversos, ciertamente no comparables a priori en forma arbitraria, subsisten desafíos

¹¹⁷ Versión completa en inglés de la cita que en nuestro texto aparece fragmentada: “[...] Today it seems more relevant to speak of a North America that extends from Canada to Panama (including the Caribbean) and centers on the United States in terms of trade, investment, and immigration, and of a South America that extends from Colombia to Argentina as a distinct geopolitical unit. After 9/11 the greater Caribbean Basin, which includes the Caribbean islands, Panama, Central America, and Mexico, has become part of the U.S. defense perimeter, and it is included in the U.S. notion of homeland security”

¹¹⁸ North American Free Trade Agreement (NAFTA, por su sigla en inglés). Firmado en diciembre de 1992, entró en vigor el 1 de enero de 1994.

comunes que deben ser encarados por el conjunto de los países de la subregión. Y uno de ellos, nada menor, sin duda, es el de la competitividad en los mercados locales e internacionales. Un campo en el que los chinos han puesto la vara alta. Para Jenkins *et al.* (2008):

[...] El principal reto para los responsables políticos latinoamericanos y caribeños es cómo responder a la creciente fuerza competitiva de China. No se trata sólo de un problema para aquellos países, como México, que se enfrentan a la competencia de China en los mercados de exportación, sino para todos los países, ya que sus mercados nacionales están cada vez más sometidos a la competencia de las importaciones chinas (Jenkins *et al.*, 2008, p. 249)¹¹⁹.

Lo que significa, a juicio de estos autores, que “habrá presiones para responder a través de medidas proteccionistas contra las importaciones chinas” y que, en caso de que se compruebe la existencia de *dumping*, las alarmas estarían justificadas. Al tiempo que alertan que tales mecanismos defensistas no deberían utilizarse para ocultar “un problema subyacente” —y casi estructural, habría que agregar— de falta de competitividad de la región.

[...] En muchos sentidos, los nuevos retos a los que se enfrenta América Latina como consecuencia del crecimiento de China son un problema ‘interno’, sobre todo si otros ‘motores asiáticos’ como India, Vietnam o Indonesia también se integran rápidamente en el mercado mundial y aumentan la competencia con América Latina (Ibídem, p. 249)¹²⁰.

Como sea, el desafío chino no se agota en la esfera de la competitividad, y siendo, como se ha visto, un rompecabezas multifacético, ofrece, tal como si fuese un cubo de Rubik, múltiples dimensiones y niveles desde las cuales se puede intentar su abordaje. Así, tampoco es infrecuente que, desde la literatura, en especial desde la de origen estadounidense, se remarquen con fuerza dos supuestas externalidades negativas de la expansión económica china. Una, la de una presunta amenaza a la democracia liberal y a las políticas de libre mercado, y otra, la que proclama que la RPC estaría procurando exportar su modelo económico, vía el denominado “Consenso de Beijing”, como una combinación exitosa de “industrialización tardía” e inclusión social, que, en virtud de su éxito,

¹¹⁹ Versión original en inglés: “[...] The main challenge for Latin American and Caribbean policy makers is how to respond to the increased competitive strength of China. This is not only an issue for those countries such as Mexico, which face competition from China in export markets, but for all countries as their domestic markets are increasingly subjected to competition from Chinese imports”.

¹²⁰ Ibídem: “[...] In many ways the new challenges faced by Latin America as a result of China’s growth are an ‘internal problem’, particularly if other ‘Asian Drivers’ such as India, Vietnam, Indonesia also integrate rapidly with the world market and increase competition with Latin America”.

sería capaz de suscitar simpatías y deseos de emulación en otras latitudes.

Con respecto al primer asunto, un autor británico, Rhys Jenkins, estudioso de procesos de desarrollo, inversión externa e industrialización, postula algunos tópicos dignos de interés:

- [...] Hay poca evidencia que apoye la afirmación de que la participación china está socavando la democracia en la región. Aunque puede ser necesario tomar con pinzas las afirmaciones de China sobre la no injerencia en los asuntos internos de otros países (...) China ha adoptado un enfoque pragmático y ha estado dispuesta a hacer negocios con una variedad de regímenes políticos. El hecho de que la preocupación por los impactos antidemocráticos de la presencia china sea expresada con especial vehemencia por sectores de la derecha política de Estados Unidos, que en el pasado ha apoyado a regímenes autoritarios en la región, no hace sino reforzar el escepticismo sobre estas afirmaciones (Jenkins, 2010, p. 832-833)¹²¹.
- [...] Como ya se ha dicho, el compromiso político de China con América Latina ha estado impulsado principalmente por sus intereses económicos. China no tiene ni el deseo ni la capacidad de desafiar la hegemonía de Estados Unidos en la región, como temen algunos políticos y comentaristas estadounidenses (Ibídem, p. 835)¹²².

En relación al segundo aspecto, la mirada de este analista, apoyada, en algunos casos, en otros insumos, es más matizada y menos terminante:

- [...] El modelo chino sugiere que una sociedad puede salir de la pobreza utilizando un modelo de crecimiento que no es necesariamente democrático. Aunque muchos elementos del modelo de desarrollo chino no son aplicables al caso latinoamericano, el modelo transmite el mensaje de que la disciplina, y no la democracia, es la clave del desarrollo y la prosperidad (Jenkins 2010, p. 832)¹²³.
- [...] Las lecciones extraídas de China son, en muchos sentidos, paralelas a las de anteriores experiencias industrializadoras de Asia Oriental, es decir, la necesidad de utilizar la intervención estratégica del gobierno para desarrollar las capacidades tecnológicas nacionales y la necesidad de invertir para ampliar los activos

¹²¹ Ibídem: “[...] There is little evidence to support the claim that Chinese involvement is undermining democracy in the region. Although it may be necessary to take China’s claims of non-interference in the internal affairs of other countries with a pinch of salt [...] China has adopted a pragmatic approach and has been prepared to do business with a variety of political regimes. The fact that concerns about the anti-democratic impacts of China’s presence are voiced particularly vehemently by sections of the political Right in the United State, which has in the past supported authoritarian regimes in the region, merely reinforces scepticism over these claims”.

¹²² Ibídem: “[...] As argued earlier, China’s political engagement with Latin America has been mainly driven by its economic interests. China has neither the desire nor the capacity to challenge US hegemony in the region, as some US politicians and commentators fear”.

¹²³ Versión original en inglés: “[...] The Chinese model suggests that a society can lift itself out of poverty using a model of growth that is not necessarily democratic. Although many elements of the Chinese development model are not applicable to the Latin American case, the model sends out the message that discipline, not democracy, is the key to development and prosperity”. Cita textual tomada por Jenkins del documento titulado China–Latin America Task Force, ‘Findings and Recommendations’, 2006, p. 21.

nacionales basados en el conocimiento (Jenkins, 2010, p. 834)¹²⁴.

Sobre este último punto, el de la posible “ejemplaridad modélica” de la “vía china de desarrollo”, Jenkins acota que algunos líderes de la región han hablado con entusiasmo del mismo. Recuerda que en 2004 el Presidente Néstor Kirchner, de Argentina, “expresó su admiración por los logros económicos chinos” e indicó que su país debería aprender de este ejemplo (Jenkins, 2010, p. 833-834). Y rememora el caso del Presidente Lula y de Geraldo Alckmin, su entonces rival del Partido Social Demócrata brasileño, quienes, en plena campaña presidencial de 2006, “indicaron estar impresionados con ciertos aspectos del modelo de desarrollo chino (Ibídem, p. 834)”¹²⁵.

Apoyado, por último, en desarrollos teóricos elaborados por Fernández Jilberto y Hogenboom (2010), los cuales plantearon que “el ascenso de China muestra a los países en desarrollo que existen alternativas viables al Consenso de Washington”, Jenkins hace presente que si bien China liberalizó su economía a fines de los años 1970 de un modo bastante pronunciado, a través del proceso de Reforma y Apertura, “las políticas adoptadas fueron impulsadas de forma endógena en lugar de ser impuestas externamente, como fue el caso del Consenso de Washington en América Latina (Jenkins, 2010, p. 833)”¹²⁶. El resultado de esa elección estratégica de Deng Xiaoping y la cúpula partidaria fue claro y determinante:

[...] el Estado chino pudo regular y controlar el proceso de globalización de la economía china. En América Latina, por el contrario, la amplia liberalización, desregulación y privatización de la economía redujo la capacidad del Estado para ejercer un control significativo sobre ella (Jenkins, 2010, p. 833)¹²⁷.

2.4.9. La aproximación pragmática y cautelosa de China vs. un rival que no define sus opciones estratégicas

¹²⁴ Ibídem: “[...] The lessons drawn from China in many ways parallel those from previous industrialisers in East Asia, namely the need to use strategic government intervention to develop national technological capabilities and the need for investment to expand domestic knowledge-based assets”.

¹²⁵ Ibídem: “[...] indicated that they were impressed with certain aspects of the Chinese development model”.

¹²⁶ Versión original en inglés: “[...] the policies adopted were endogenously driven rather than being imposed externally, as was the case with the Washington Consensus in Latin America”.

¹²⁷ Ibídem: “[...] the Chinese state was able to regulate and control the process of globalisation of the Chinese economy. In Latin America, conversely, extensive liberalisation, deregulation and privatisation of the economy reduced the ability of the state to exercise significant control over it”.

Antes de proseguir con el análisis del último tramo de la fase 2006-2010, en lo que se refiere a la literatura que circula en dicho período, conviene revisar algunos aspectos, no considerados antes, de un texto que inaugura el ciclo previo, el de Cole (2006), y que es, de acuerdo a nuestro criterio, el mejor compendio de los temores y prevenciones con los que en EE.UU. se ha observado la expansión china en América Latina. Kathleen Cole, en su calidad de analista militar, evalúa las variables políticas y económicas, pero su foco principal es la seguridad y la defensa. Y, por ello, no es casual, por cierto, que traiga a colación escritos de Sun Tzu¹²⁸, el estratega chino que se supone nació en el 544 a.C., en el estado de Qi, con poco más de un siglo de antelación al Período de los Reinos Combatientes (475-221 a.C.), para intentar develar, a partir de este ejemplo antiquísimo, las secretas intenciones que China albergaría al aproximarse a Latinoamérica.

Así, en el inicio de su trabajo, tras indicar en el *abstract* que se propone estudiar los consejos milenarios del “Maestro Sun”, a la par y en conjunto con los Cinco Principios de la Coexistencia Pacífica de Zhou Enlai o la Estrategia de los 24 Caracteres de Deng Xiaoping, dos piezas centrales de los conceptos basales de la doctrina del Comprehensive National Power (CNP), que guía la política exterior de la RPC, ya queda palmariamente demostrado que es la seguridad la piedra angular que encauzará su análisis. Las citas o referencias a Sun Tzu son reiterativas y constantes (once en un texto de 17 páginas) y parten en la página 2, donde figura una máxima que condensa el núcleo duro del pensamiento de este sabio oriental:

[...] Toda guerra se basa en el engaño. Por lo tanto, cuando seas capaz, finge incapacidad; cuando estés activo, inactividad. Cuando estés cerca, haz que parezca que estás lejos; cuando estés lejos, que estás cerca. Ofrece al enemigo un cebo para atraerlo; finge desorden y golpéalo (Sun Tzu, *apud* Cole, 2006, p. 2)¹²⁹.

Mientras en la página siguiente se recuerda que la máxima virtud militar no es vencer, sino hacerlo sin presentar batalla. Y que tan importante como lo primero es destruir posibles coaliciones del adversario.

¹²⁸ Su nombre de nacimiento fue Sun Wu, siendo también conocido como Changqing. Sun Tzu quiere decir, literalmente, “Maestro Sun”. Está en discusión si fue o no una figura histórica real. En todo caso, se estima que bajo su nombre circuló “El arte de la guerra”, un libro muy difundido en el período de los Reinos Combatientes, cuando siete naciones lucharon por el control de una vasta extensión de territorio fértil en el este de China, durante dos siglos y medio. Sun Tzu habría sido consejero del rey de Wu, Helü, quien vivió en el siglo V a.C.

¹²⁹ Versión original en inglés: “[...] All warfare is based on deception. Therefore, when capable, feign incapacity; when active, inactivity. When near, make it appear that you are far away; when far away, that you are near. Offer the enemy a bait to lure him; feign disorder and strike him”.

[...] Porque ganar cien victorias en cien batallas no es la cumbre de la habilidad. Someter al enemigo sin luchar es la cumbre de la habilidad. Por lo tanto, lo más importante en la guerra es atacar la estrategia del enemigo. Lo siguiente es desbaratar sus alianzas (Sun Tzu, *apud* Cole, p. 3)¹³⁰.

Para, a renglón seguido, destacar que ha sido una actitud de negligencia y de “abandono” por parte de Washington la que le ha abierto las puertas de la región al “desembarco chino”, más allá de los propios aciertos y del sentido de la oportunidad de la diplomacia de la RPC, que acicatearon este fenómeno.

[...] Desde el 11 de septiembre de 2001, la atención de Estados Unidos se ha centrado en la Guerra Global contra el Terrorismo, la Operación Libertad Iraquí y otros asuntos en Oriente Medio, con el consiguiente abandono regional que ha exacerbado las ya tensas relaciones con varios países latinoamericanos. China aprovechó la oportunidad de llenar el vacío y comenzó el cortejo que recientemente incluyó las visitas del presidente Hu Jintao (noviembre de 2004) y del vicepresidente Zeng Qinghong (marzo de 2005). La gira de “alfombra roja” de Hu, de una semana de duración, contrastó fuertemente con la breve visita del presidente Bush a Santiago de Chile, seguida de cuatro horas en una isla de la costa colombiana. La falta de atención, unida a la rigidez de la política exterior hacia América Latina, ha hecho que las propuestas chinas sean muy atractivas (Cole, 2006, p. 5)¹³¹.

Y a continuación añade —apoyada en una cita de Watson, 2005— que “la visión de Hu Jintao (puesta de manifiesto en su gira por Latinoamérica de 2004) de estrechar los lazos económicos, financieros, comerciales y tecnológicos era precisamente el tipo de compromiso que América Latina deseaba desde hacía tiempo de Washington¹³²”. “Nuestra distanciada relación con la región proporciona

¹³⁰ Ibídem: “[...] For to win one hundred victories in one hundred battles is not the acme of skill. To subdue the enemy without fighting is the acme of skill. Thus, what is of supreme importance in war is to attack the enemy’s strategy. Next best is to disrupt his alliances”.

¹³¹ Ibídem: “[...] Since September 11, 2001, the U.S. focus has been on the Global War on Terror, Operation Iraqi Freedom, and other issues in the Middle East, with the resulting regional neglect exacerbating already strained relationships with several Latin American countries. China seized the opportunity to fill the vacuum and began the courtship which most recently included visits by President Hu Jintao (November 2004) and Vice-President Zeng Qinghong (March 2005). Hu’s weeklong, “red-carpet” tour contrasted sharply with President Bush’s brief visit to Santiago, Chile, followed by four hours on an island off the Colombian coast. Lack of attention coupled with a rigid foreign policy toward Latin America has made Chinese overtures very attractive”.

¹³² Versión original en inglés: “[...] Hu Jintao’s vision of greater economic, financial, trade, and technology ties was precisely the sort of engagement that Latin America has long wanted from Washington”. La cita entre comillas fue tomada de una declaración testimonial de la Dra. Cynthia A. Watson, junto a Claudio Loser, en el Congreso, ante la Comisión de Revisión Económica y de Seguridad EE.UU.-China, el 21 de julio de 2005. En esa ocasión, Watson manifestó que, en su opinión, no existía, a la fecha, una amenaza a la seguridad estadounidense por parte de China a corto plazo. Sin embargo, afirmó que creía que Beijing buscaba establecer redes que beneficien sus intereses a largo plazo, posiblemente en detrimento de la seguridad estadounidense. También señaló que “Brasil es el Estado que está llamado a tener mayores vínculos con China en el futuro y el que más podría afectar a Estados Unidos”.

un entorno propicio para que los chinos creen división entre los países y amplíen la brecha de las frágiles alianzas, una situación acorde con la filosofía de Sun Tzu”, argumenta, por su parte, Kathleen Cole¹³³.

Difícilmente, una analista estadounidense, y menos una empleada civil del Pentágono, cuyo trabajo fue supervisado por un coronel del Ejército de EE.UU., Mark Montesclaros, haya expresado con tanta franqueza —antes o después de ella— los reparos de sectores relevantes del *establishment* militar norteamericano ante lo que parece ser, en la visión de estos sectores particularmente críticos, una flagrante falta de mirada estratégica e inoperancia por parte de las autoridades civiles de su país ante el fenómeno de la expansión china en la subregión.

Sun Tzu, parece evidenciar el mensaje dominante que cruza el texto de Cole, es un insumo decisivo para entender lo que pasa por la cabeza de los planificadores chinos a la hora de diseñar sus juegos de guerra, y no se le puede omitir en el análisis. Menos aún cuando se habla de un pueblo cuyo *ethos* se basa en rendir culto a lo obrado por sus antepasados. Intentar abordar esa carencia es una tarea pendiente —habría que agregar—, tanto para estadounidenses como para latinoamericanos, dado que se ha omitido hasta ahora de manera recurrente en ambos espacios la tarea de intentar entender la mente y la cosmovisión china. Y, como bien plantea Sun Tzu, no hay estrategia ni táctica correcta que no nazca del “conocimiento previo” del adversario o interlocutor, según sea el caso.

[...] Ahora bien, la razón por la que el príncipe iluminado y el general sabio conquistan al enemigo cada vez que se mueven y sus logros superan a los de los hombres ordinarios es el conocimiento previo. Lo que se llama 'conocimiento previo' no puede obtenerse de los espíritus, ni de los dioses, ni por analogía con los acontecimientos pasados, ni por cálculos. Debe obtenerse de los hombres que conocen la situación del enemigo (Sun Tzu, 1963, p. 144-145, *apud* Cole, 2006, p. 15, *footnote* 8) ¹³⁴.

De hecho, si se compara el reporte de Cole con el informe preparado a pedido del Senado de EE.UU., dos años más tarde, por Mark P. Sullivan, del CRS, se comprueba que gran parte de las disyuntivas estratégicas de 2006 permanecen pendientes de resolución en 2008, sin que se avizorasen señas de que eso pudiera

¹³³ *Ibíd*em: “Our distanced relationship with the region provides an environment that is ripe for the Chinese to create division among countries and widen the gap in fragile alliances – a situation in keeping with Sun Tzu’s philosophy”.

¹³⁴ *Ibíd*em: “Now the reason the enlightened prince and the wise general conquer the enemy whenever they move and their achievements surpass those of ordinary men is foreknowledge. What is called ‘foreknowledge’ cannot be elicited from spirits, nor from gods, nor by analogy with past events, nor from calculations. It must be obtained from men who know the enemy situation”

cambiar significativamente en un futuro más o menos próximo. Veamos algunas preguntas introductorias del informe de la CRS, cuyas respuestas siguen siendo hasta hoy una incógnita para muchos observadores del área:

- [...] ¿cuáles son los costos y beneficios económicos y políticos para China de este compromiso internacional, y es probable que influyan en un mayor pragmatismo y en mayores matices en las políticas de la RPC o que, por el contrario, sirvan para reforzar los sentimientos más duros y nacionalistas (CRS, 2008, p. 3)¹³⁵.
- ¿Tiene el compromiso internacional de China una estrategia pragmática y global, o es una serie de movimientos tácticos marginalmente relacionados para buscar ventajas económicas y políticas normales? ¿Está Beijing interesado en suplantar a Estados Unidos como potencia mundial o se centra principalmente en su propio desarrollo nacional? ¿Se siente la RPC fuerte y segura a nivel internacional o débil e insegura? Nadie está seguro (CRS, 2008, p. 4)¹³⁶.

Y, acto seguido, se da una respuesta provisional que sólo refleja el desconcierto generalizado con que se observa el fenómeno de la llegada china a la región y de cómo, en resumen, se han erigido dos perspectivas excluyentes —la de quienes ven en China a un agresivo dragón y la de quienes prefieren ver en ella a un dulce panda —, que hacen imposible un mínimo consenso. Y dificultan, de manera extrema, la elaboración de una narrativa y de una estrategia que esté a la altura del reto planteado.

- [...] El punto de vista que ha sido perseguido más abiertamente por las administraciones estadounidenses es el que aconseja la cooperación y el compromiso con China como la mejor manera de integrar a este país en el sistema global imperante como "parte interesada responsable", una nación que tiene "la responsabilidad de fortalecer el sistema internacional que ha permitido su éxito". Pero quienes se oponen a este planteamiento suelen considerar que se trata de opiniones de "abrazadores de pandas" que, seducidos por el potencial del mercado chino, no tienen en cuenta las intenciones hostiles de la RPC, ceden innecesariamente a sus deseos y exigencias y, por tanto, desperdician la influencia estratégica de Estados Unidos y comprometen sus intereses (CRS, 2008, p. 5)¹³⁷.

¹³⁵ Original en inglés: "[...] what are the economic and political costs and benefits to China of such international engagement, and are they likely to be influences for greater pragmatism and nuance in PRC policies or serve instead to reinforce more hardline and nationalistic sentiments?".

¹³⁶ Ibídem: "[...] Does China's international engagement have a pragmatic, overarching strategy, or is it a series of marginally related tactical moves to seek normal economic and political advantages? Is Beijing interested in supplanting the United States as a global power or focused mainly on its own national development? Does the PRC feel strong and confident internationally or weak and uncertain? No one is sure".

¹³⁷ Ibídem: "[...] The view that has been pursued more openly by U.S. Administrations is one that counsels cooperation and engagement with China as the best way to integrate China into the prevailing global system as a 'responsible stakeholder' -a nation that has 'a responsibility to strengthen the international system that has enabled its success'. But opponents of this approach typically paint these as the views of 'panda-huggers' who, seduced by the potential of the China

- [...] La confrontacional y altamente sobrecargada dinámica entre estos dos puntos de vista polares sigue haciendo difícil el tipo de discurso político pragmático y razonado que podría crear un mayor consenso estadounidense sobre cómo debe posicionarse EE.UU. para hacer frente a los retos que plantea China (Ibídem: 5)¹³⁸.

Tal es el corolario del informe del CRS, respecto a esta materia. Y el tema continúa provocando polémica hasta hoy, aun cuando siempre cabe contextualizar los hechos y focalizarse en el encuadre temporal de la época para comprenderlos en forma cabal.

2.4.10. Entorno que rodea al inicio del Sub-Diálogo EE.UU.-China sobre América Latina: Un hito crucial en el espacio triangular

Analicemos, pues, el cuadro general de la época en un breve repaso: en 2008, Barack Obama está en medio de la campaña presidencial que lo llevará a la Casa Blanca, un año después, en brazos del eslogan “*We Can*”, promesa transformadora que utiliza desde el inicio de su peregrinación al poder, en la primaria de New Hampshire. Hu Jintao está, virtualmente, en la mitad de su mandato después de haber sucedido a Jiang Zemin como secretario general del PCC y jefe de Estado. En Brasil, Lula da Silva se encuentra también en la mitad de su segundo período como Presidente, y, con Celso Amorim como Canciller, su política externa “activa y altiva” se encuentra en el pináculo. Cristina Fernández de Kirchner gobierna Argentina, tras haber vencido en primera vuelta con el 45,9% de los votos en octubre de 2007. Y en Chile es Michelle Bachelet la que ostenta la banda presidencial, desde marzo de 2006.

En la IV Cumbre de las Américas, en Mar del Plata (Argentina), Kirchner, Lula, Chávez y Evo Morales ya han pronunciado su categórico “No al ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas)”, en noviembre de 2005, lo cual redunda en un notorio desgaste de la imagen y el *softpower* de EE.UU. en su espacio de hegemonía e influencia habitual, la subregión al sur del Río Bravo. La suma de esos datos justifica y respalda, por sí sola, la explicación del porqué la “negligencia

market, are oblivious to PRC hostile intent, cave in to PRC wishes and demands unnecessarily, and thereby squander U.S. strategic leverage and compromise U.S. interests”.

¹³⁸ Ibídem: “[...] The confrontational and highly-charged dynamic between these two polar views continues to make elusive the kind of pragmatic and reasoned policy discourse that could create greater American consensus on how the United States should position itself to meet the challenges China poses”.

benigna” en la región de Washington frente a la expansión china estaba atravesando un momento de relativo esplendor, aunque no exento de sospechas en ascenso, tal como se ha visto antes.

Si al cuadro anterior se le adiciona la súbita irrupción de la crisis *subprime* en 2007/2008, y un escenario global en el que todavía no aparecía de manera clara y flagrante la sombra espectral de la pugna interhegemónica que se desataría diez años más tarde, de manera abierta, entre EE.UU. y China, se entenderán las razones que explican el comportamiento cauteloso y medido de los actores más relevantes.

Situados en esa perspectiva resulta, por ejemplo, absolutamente coherente la apertura formal del llamado Sub-Diálogo EE.UU.-China sobre América Latina, en abril de 2006, en Beijing, asunto que se abordará *in extenso* más adelante, en la Parte II de este Capítulo. Antes de ese viaje, en entrevista con Andrés Oppenheimer, Thomas Shannon, Subsecretario de Estado para Asuntos del Hemisferio Occidental, y un actor clave dentro de este proceso, admite que China “es un actor cada vez más importante” en América Latina y que es de mutua conveniencia que los dos países (China y EE.UU.) “entiendan lo que hace el otro en la región”. Sostiene que Washington considera que “la región ha alcanzado un consenso sobre la democracia, el libre mercado y la protección de la seguridad del Estado democrático” y que “el interés de EE.UU. es asegurarse de que China respete este amplio consenso (Oppenheimer, 2006)”.

En otra entrevista al mismo medio, seis días después, Shannon describe las consultas iniciadas con sus pares chinos como constructivas y resalta que “China asegurara a Estados Unidos que no tiene planes de buscar una mayor influencia en la región, más allá de la expansión del comercio (Johnson, 2006)”.

Lo que sigue abajo son algunos párrafos resumidos del informe del CRS 2008 que dan acabada cuenta del *zeitgeist*¹³⁹ que reinaba en Washington y Beijing, entre 2006 y 2008, con un Sub-Diálogo formal que se prolongará oficialmente hasta noviembre de 2013, con un sistema de consultas anuales que constituye el primer canal institucional creado para dirimir diferencias, prevenir situaciones de riesgo e intercambiar información respecto al accionar de ambas potencias, EE.UU. y China, en el ámbito latinoamericano. Es curioso apreciar cómo nuevamente queda en

¹³⁹ “Espíritu de la época”, en idioma alemán.

evidencia, en el reporte del CRS, la dualidad de visiones enfrentadas: por un lado, China citada como un actor de bajo perfil, que no quiere entrometerse en las disputas, por citar un caso, de EE.UU. y Venezuela; y, por el otro, como un potencial peligro, con serias “implicaciones estratégicas para Estados Unidos”.

- [...] Tras varios años de aumento del compromiso chino con América Latina, la mayoría de los observadores han llegado a la conclusión de que la implicación económica de China en la región no ha supuesto una amenaza para la política o los intereses de EE.UU. en la región. En términos de vínculos económicos, políticos y culturales, Estados Unidos ha seguido siendo predominante en la región. El comercio y la inversión de EE.UU. en América Latina eclipsa el de China, mientras que *el potencial de crecimiento futuro de estos vínculos económicos chinos con la región está limitado por las ventajas que confiere la proximidad geográfica de Estados Unidos a América Latina* (énfasis nuestro) (CRS, 2008, p. 23)¹⁴⁰.

- [...] En su política hacia América Latina, *China ha tenido cuidado de no enemistarse con Estados Unidos en la región, y parece entender que Estados Unidos es sensible a la implicación en su vecindario. China ha adoptado un enfoque discreto de bajo perfil hacia la región, centrándose en las oportunidades de comercio e inversión que contribuyen a su propio desarrollo económico* (la *itálica* es nuestra). Incluso las relaciones chinas con Venezuela se centran en los recursos petrolíferos más que en la relación ideológica. Al parecer, China no quiere convertirse en un peón en una disputa entre Venezuela y Estados Unidos (CRS, 2008, p. 23)¹⁴¹.

- [...] Sin embargo, *otros observadores sostienen que China plantea una amenaza potencial a la influencia y los intereses de Estados Unidos en la región* (énfasis nuestro). En primer lugar, algunos sostienen que al presentar un modelo político y económico alternativo -crecimiento económico rápido y modernización junto con el autoritarismo político, la RPC socava la agenda de EE.UU. para promover la reforma política, los derechos humanos y el libre comercio en la región. Según este punto de vista, el modelo chino podría ayudar a fortalecer a líderes y actores políticos anti-EE.UU. en algunos países. En segundo lugar, de acuerdo a algunos analistas la presencia regional de China podría tener, en última instancia, importantes implicaciones estratégicas para Estados Unidos en caso de un posible conflicto militar con China. En este escenario, *China podría utilizar su infraestructura humana y comercial en la región para perturbar y distraer a EE.UU. en el hemisferio. Según este punto de vista, el aumento de la presencia de China en la región también podría proporcionar a ese país*

¹⁴⁰ Versión original en inglés: “[...] Latin America, most observers have concluded that China's economic involvement with the region has not posed a threat to U.S. policy or U.S. interests in the region. In terms of economic, political, and cultural linkages, the United States has remained predominant in the region. U.S. trade and investment in Latin America dwarfs that of China, while the future growth potential of such Chinese economic linkages with the region is constrained by the advantages conferred by U.S. geographic proximity to Latin America”.

¹⁴¹ Versión original en inglés: “[...] In its policy toward Latin America, China has been careful not to antagonize the United States in the region, and appears to understand that the United States is sensitive to involvement in its neighborhood. China has taken a low-key approach toward the region, focusing on trade and investment opportunities that help contribute to its own economic development and managing to avoid public confrontation with the United States. Even Chinese relations with Venezuela are focused on oil resources rather than ideological rapport. China reportedly does not want to become a pawn in a dispute between Venezuela and the United States”.

nuevas oportunidades para recopilar datos de inteligencia contra las fuerzas estadounidenses que operan en la región (el destaque en cursiva otra vez es nuestro) (Ibídem, p. 23)¹⁴².

Esta última perspectiva, que coloca a la variable seguridad por encima de las variables económicas y políticas, es la que prima, a su turno, en visiones como la de Pham (2010), que en un artículo escrito en *American Foreign Policy Interests*, “securitiza” el análisis ya desde el inicio del texto al postular que

[...] Un examen minucioso de los crecientes vínculos que ha forjado China muestra que, si bien está impulsada por la necesidad de adquirir acceso a suministros estables de energía y recursos naturales necesarios para facilitar el desarrollo económico del país, así como de abrir nuevos mercados para sus productos manufacturados, también entran en juego consideraciones geopolíticas. Entre ellas, el deseo de reducir el número de Estados de la región que aún mantienen relaciones diplomáticas con la República de China en Taiwán y la promoción de un orden mundial multipolar (Pham, 2010, p. 363)¹⁴³.

Fijado este marco conceptual de un sesgo claramente enraizado en lo que antes denominamos “la ecología de la sospecha”, Pham destaca el estado de abandono y dejación en que se encuentra el hemisferio y trae a la discusión las opiniones de dos reconocidos expertos en el área que constatan, no sin una cuota de amargura, el hecho de que América Latina y el Caribe no figura entre las prioridades del primer gobierno de Obama, como tampoco lo estuvo durante los dos períodos de la administración de Bush hijo.

[...] Mientras que el presidente Barack Obama se propuso replantear el enfoque de Washington hacia los países de América Latina y el Caribe como parte de un ajuste más amplio de la política exterior estadounidense, los observadores empezaron a expresar su preocupación por el hecho de que, al final de su primer año de mandato, ‘lejos de marcar el comienzo de un nuevo rumbo, la

¹⁴² Versión original en inglés: “[...] Nevertheless, other observers contend that China poses a potential threat to U.S. influence and interests in the region. First, some maintain that by presenting an alternative political and economic model -rapid economic growth and modernization alongside political authoritarianism- the PRC undermines the U.S. agenda to advance political reform, human rights and free trade in the region. According to this view, the Chinese model could help strengthen anti-democratic and anti-U.S. political leaders and actors in some countries. Second, according to some analysts, China's regional presence ultimately could have significant strategic implications for the United States in the event of a possible military conflict with China. In this scenario, China could use its human and commercial infrastructure in the region to disrupt and distract the United States in the hemisphere. According to this view, China's increased presence in the region could also provide the country with new opportunities to collect intelligence data against U.S. forces operating in the region”.

¹⁴³ Ibídem: “[...] A close examination of the growing links that China has forged shows that while it is driven by the need to acquire access to stable supplies of energy and natural resources required to facilitate the country's economic development as well as to open new markets for its manufactured goods, geopolitical considerations are also at play. Among those are the desire to reduce the number of states in the region that still maintain diplomatic relations with the Republic of China on Taiwan and the promotion of a multi- polar world order”.

administración Obama parecía volver a la postura de varias administraciones estadounidenses anteriores'¹⁴⁴ (Pham, 2010, p. 363)¹⁴⁵.

A lo cual adiciona una declaración del presidente del Diálogo Interamericano, Michael Shifter, quien se quejó, en una entrevista, de que América Latina “tiende a ser una especie de idea tardía” y que la región no estaba recibiendo “el tipo de atención de alto nivel y pensamiento estratégico que reciben otras regiones (Coleman, 2010)”¹⁴⁶. Desde esta perspectiva, según Pham,

[...] América Latina, una región históricamente considerada por Beijing como ‘no sólo demasiado lejana para ser de verdadero interés para China, sino también mucho más dominada por Estados Unidos’¹⁴⁷, ha adquirido una importancia creciente en la gran estrategia de la RPC (Pham, 2010, p. 365)¹⁴⁸.

De allí que, ante la presunta desidia de Washington, en lo que respecta a diseño e implementación de políticas activas para el espacio subregional, el otro polo de este singular *ménage á trois*, aproveche el territorio cedido para redoblar sus esfuerzos de seducción y conquista del lado abandonado del triángulo. No es casual, así, a los ojos de Pham, que Jiang Zemin visitara la región

[...] *nada menos que cuatro veces durante su mandato, mientras que su sucesor, el Presidente Hu Jintao, ha realizado hasta ahora cuatro viajes oficiales y, de paso, ha visitado más países latinoamericanos que sus dos contrapartes estadounidenses, George W. Bush y Barack Obama, juntos*¹⁴⁹ (Ibídem, p. 365)¹⁵⁰.

Tampoco es fruto del azar ni mera coincidencia que

[...] durante su primer año en el cargo, el vicepresidente Xi Jinping, probable sucesor de Hu como jefe del partido comunista chino y jefe de Estado de la RPC (supuesto que, como sabemos, fue confirmado

¹⁴⁴ La cita entrecomillada dentro de este párrafo está tomada de un texto de Lowenthal, 2010, p. 116: “Obama and the Americas: Promise, Disappointment, Opportunity”, *Foreign Affairs*, v. 89, n. 4 (July-August 2010), p. 116.

¹⁴⁵ Versión original en inglés: “While President Barack Obama set about reframing Washington’s approach toward Latin American and Caribbean countries as part of his broader resetting of American foreign policy, observers began to express concern that by the end of its first year in office, ‘far from ushering [in] a new beginning, the Obama administration seemed to revert to the stance of several previous U.S. administrations’”.

¹⁴⁶ Los dichos de Shifter fueron emitidos en el marco de una conversación con Michael Coleman, “Latin American Expert Urges U.S. Not to Neglect Its Own Backyard”, en *Washington Diplomat*, v. 17, n. 10, october 2010.

¹⁴⁷ La frase de referencia entre comillas está tomada de un texto de Ratliff (2009).

¹⁴⁸ Versión original en inglés: “[...] Latin America, a región historically viewed by Beijing as ‘not only too far away to be of real interest to China, but . . . also much more dominated by the United States’ has acquired an increasing importance in the PRC’s grand strategy”.

¹⁴⁹ El énfasis otra vez es nuestro.

¹⁵⁰ Versión original en inglés: “[...] no fewer than four times during his time in power, whereas his successor, President Hu Jintao, has made four official trips so far—and, in the process, has visited more Latin American countries than his two American counterparts, George W. Bush and Barack Obama, combined”.

por los hechos), se embarcara en una extensa gira por cinco países latinoamericanos y del Caribe: México, Jamaica, Colombia, Venezuela y Brasil (Ibídem, p. 365)¹⁵¹.

Cinco países productores de petróleo, para más datos, con la sola excepción de Jamaica¹⁵². Con todo, y a pesar de su filiación como “halcón” en los temas referidos a China y, en general, a la política exterior estadounidense¹⁵³, Pham es lo suficientemente ecuánime como para incluir en su trabajo un punto de vista disonante al ceder la palabra a Jiang Shixue, intelectual orgánico chino¹⁵⁴ que desmiente, como es previsible y en términos de realismo político puro y duro, cualquier actitud expansionista o hegemónica de parte de China, en su *enlargement* hacia América Latina:

[...] *China entiende bien que América Latina es el patio trasero de Estados Unidos, por lo que no hay necesidad de que China desafíe la influencia estadounidense en América Latina* (énfasis nuestro). Tanto China como América Latina se han abierto al exterior. En la era de la globalización, ambos deberían cooperar para impulsar la cooperación Sur-Sur. De hecho, una mayor cooperación entre China y América Latina beneficiará la paz y el desarrollo regional en Asia-Pacífico y América Latina. Este resultado sería sin duda favorable para Estados Unidos (Shixue, 2008, p. 40, referenciado por Pham, 2010, p. 370)¹⁵⁵.

No obstante ello, en otro tramo del texto, y basado en insumos derivados de trabajos de Ratliff (2009) y Lafargue (2006), vuelve a marcar el énfasis en el dilema

¹⁵¹ Ibídem: “[...] During his first year in office, Vice President Xi Jinping, Hu’s likely successor as head of the Chinese Communist party as well as the PRC’s head of state, embarked on an extended tour of five Latin American and Caribbean nations —Mexico, Jamaica, Colombia, Venezuela, and Brazil”.

¹⁵² Sobre el tema petrolero, Pham aporta interesantes perspectivas. Recuerda que “las reservas probadas de petróleo de China se estiman en menos de 20.000 millones de barriles, que al ritmo actual de producción serán suficientes para algo más de una década” y que “de hecho, la RPC ha sido importadora neta de petróleo desde 1993 y se ha convertido en el segundo mayor consumidor del mundo después de EE.UU.”. También hace presente que “no se trata sólo de acceder a recursos energéticos adecuados, sino también de asegurar su circulación”. En ese sentido, es un dato de la causa no menor el hecho de que “entre el 80% y el 85% del petróleo importado por China debe transitar por el Estrecho de Malaca (Pham, 2010, p. 364)”, lo que significa estar expuesto a un alto grado de vulnerabilidad desde el punto de vista estratégico.

¹⁵³ J. Peter Pham no sólo es experto en RI, con especialización en asuntos africanos, sino que, además, ha tenido actuación política. Fue enviado especial de Donald Trump para la región del Sahel desde 2020 a enero de 2021, y es el primer vietnamita-estadounidense que alcanzó el rango de Embajador en EE.UU. Tras servir en esa posición, se reintegró al Atlantic Council como “*Distinguished Fellow*”.

¹⁵⁴ Pham se refiere a Shixue como “subdirector del prestigioso Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Academia China de Ciencias Sociales (CASS)”.

¹⁵⁵ Original en inglés: “[...] China understands well that Latin America is the backyard of the United States, so there is no need for China to challenge the American influence in Latin America. Both China and Latin America have been opening to the outside world. In the age of globalization both of them should cooperate to push forward South- South cooperation. As a matter of fact, further cooperation between China and Latin America will benefit regional peace and development in Asia-Pacific and Latin America. This outcome would certainly be in the favor of the United States”.

de seguridad que, a su juicio, enfrenta EE.UU. ante el desafío chino en suelo latinoamericano y caribeño, y hace una dura denuncia respecto a complicaciones que podrían emerger en el delicado ámbito específico de la actividad militar y la defensa.

[...] la creciente presencia de instituciones, personal y ventas de armas chinas en las Américas plantea a Estados Unidos una serie de retos en materia de seguridad, algunos de los cuales no había encontrado en algún tiempo, si es que alguna vez lo hizo. Por ejemplo, se ha observado que "el tráfico de delegaciones entre Cuba y China, y otras informaciones, sugieren que China ha apoyado activamente a las Fuerzas de Defensa Aérea (DAAFAR) de Cuba en el desarrollo de sofisticados sistemas de radar, detección temprana y antiaéreos" y que, a cambio, "China tiene un puesto de escucha de cierta importancia en cooperación con los cubanos" -esto último es una aparente referencia a las instalaciones de Lourdes, situadas a menos de 100 millas de Cayo Hueso, que fueron construidas por la Unión Soviética como uno de los mayores y más sofisticados centros de recopilación de información de señales (SIGINT) del mundo y que, hasta 2001, contaba con más de 1.000 empleados rusos (Pham, 2010, p. 372-373)¹⁵⁶.

Así, en el cierre de su texto, reclama medidas efectivas y mayor preocupación hacia un campo en disputa, cuyo posicionamiento al lado de EE.UU. no está en ningún caso asegurado ni a mediano ni a largo plazo, en la visión de Pham, pues

[...] Aunque la red de vínculos económicos y políticos que China está forjando en América Latina y, de hecho, todo el enfoque de Beijing hacia la región no parece, al menos por ahora, constituir una amenaza directa a la posición predominante de Estados Unidos dentro de su propio hemisferio, no se puede evitar la verdad de que la influencia china está creciendo en parte porque muchos de los vecinos de Estados Unidos la ven como una alternativa al largo dominio *gringo*¹⁵⁷ (Pham, 2010, p. 376)¹⁵⁸.

¹⁵⁶ Versión original en inglés: "[...] the growing presence of Chinese institutions, personnel, and arms sales in the Americas presents the United States with a number of security challenges, some of which it has not encountered in some time, if ever. For example, it has been observed that "delegation traffic between Cuba and China, and other information, suggest that China has actively supported Cuba's Air and Air Defense Forces (DAAFAR) in the development of sophisticated radar, early-detection, and anti-aircraft systems" and that, in exchange, "China has a post of some importance in cooperation with the Cubans"—the latter an apparent reference to the Lourdes facility less than 100 miles from Key West, which was built by the Soviet Union as one of the largest and most sophisticated signals intelligence (SIGINT) collection centers in the world and was, until 200, staffed by more than 1,000 Russian personnel".

¹⁵⁷ La cursiva, en este caso, es del texto original.

¹⁵⁸ Versión original en inglés: "[...] Although the network of economic and political links that China is forging across Latin America and, indeed, Beijing's entire approach to the region do not, at least for now, appear to constitute a direct threat to the predominant position of the United States within its own hemisphere, there is no avoiding the truth that Chinese influence is growing in part because it is viewed by many of America's neighbors as offering an alternative to the long overbearing *gringo*". La cursiva está en el texto original.

E invita, finalmente, a no descartar inclusive el uso de “instrumentos militares”, en un caso extremo, si es que “el compromiso y el liderazgo” de EE.UU. llegara, en algún minuto, a considerarse seriamente amenazado.

[...] Aunque sería contraproducente reducir esta tensión a una competencia abierta de suma cero por el acceso a los recursos estratégicos y a las esferas de influencia diplomática —un enfoque de este tipo tendría muchas posibilidades de provocar los mismos fines que pretendía evitar—, los formuladores de políticas y los analistas estadounidenses deben sopesar el equilibrio de los instrumentos políticos, económicos, culturales y, en circunstancias excepcionales, militares que tendrán que utilizar en los próximos años para renovar el compromiso y el liderazgo de Estados Unidos en una región cuya prosperidad y estabilidad ha sido reconocida desde el nacimiento de la República como vitales para su propia seguridad y, por tanto, ha sido considerada siempre un interés nacional fundamental (Pham, 2010, p. 376-377)¹⁵⁹.

2.4.11. Atentado a las Torres Gemelas: El “cisne negro” que explica en parte la relativa prescindencia de Washington

La confusión generalizada, la “ambigüedad estratégica”, reactiva y no deliberada, y la alternancia entre visiones angelicales y demoníacas respecto a la expansión china en la región latinoamericana tienen, como ya se señaló anteriormente, una explicación lógica: Estados Unidos enfrentaba, justo en el momento del “despegue” en gran escala del ascenso chino, el desafío de una amenaza externa, insospechada e inesperada, la de la red Al Qaeda, que asesta en el corazón de su territorio —las Torres Gemelas, en Nueva York—, un golpe demoledor el 11 de septiembre de 2001. Y eso significó un completo y acelerado reordenamiento de todas sus prioridades en el ámbito geopolítico.

De hecho, fue un profesor emérito de la Universidad de California, en San Diego, Chalmers Johnson, el único capaz de predecir que su país podía llegar a ser algún día víctima de un atentado terrorista de esa magnitud y alcance; y que se constituyó en un verdadero “cisne negro” que puso en pausa a la naciente lucha interhegemónica sino-estadounidense.

¹⁵⁹ Ibídem: “[...] Although it would be counterproductive to reduce this tension to an overt zero-sum competition for access to strategic resources and diplomatic spheres of influence —such an approach would stand a good chance of bringing about the very ends it was seeking to preclude— U.S. policymakers and analysts need to weigh the balance of political, economic, cultural, and, in exceptional circumstances, military instruments that they will need to leverage in the coming years in order to renew America’s engagement with and leadership in a region whose prosperity and stability it has recognized from the birth of the republic as vital for its own security and thus has always deemed a core national interest”.

[...] Los inocentes del siglo XXI van a sufrir inesperados desastres como producto del *blowback* de las incursiones imperialistas en las últimas décadas. Aunque la mayoría de los estadounidenses pueda ignorar ampliamente lo que fue, y aún es hecho, en su nombre, todos deberán pagar un precio alto —individual y colectivamente— por los continuos esfuerzos de su nación para dominar el escenario global (Johnson, 2007, p. 74-75, referenciado por Cordeiro Pires; Lacerda, 2018, p. 566).

Precisamente, en un libro titulado *Blowback: The Costs and Consequences of American Empire*, publicado en enero de 2001, este académico estadounidense, especialista en Japón, alertó sobre los efectos de un eventual “efecto boomerang”, generado por las prácticas intervencionistas a las que Washington ha acudido con singular frecuencia para llevar a cabo sus propósitos en el exterior. Y él mismo se encargó de explicar, en el interior del texto, la razón de haber usado esa extraña definición (contragolpe, explosión de regreso¹⁶⁰), como puerta de entrada a su obra:

[...] El término 'blowback', que los funcionarios de la Agencia Central de Inteligencia inventaron por primera vez para su propio uso interno, está empezando a circular entre los estudiantes de relaciones internacionales. Se refiere a las consecuencias imprevistas de las políticas que se mantuvieron en secreto para el pueblo estadounidense. Lo que la prensa diaria informa como actos malignos de ‘terroristas’ o ‘señores de la droga’ o ‘estados canallas’ o ‘comerciantes de armas ilegales’ a menudo resulta ser un efecto revertido de operaciones anteriores (Johnson, 2000, p. 8).

Del otro lado, entretanto, ya surgía una China robusta y desafiante que, en agosto de 2008, va a certificar su veloz ascenso en el sistema internacional con la impecable escenificación de los Juegos Olímpicos de Beijing. Pero que ya a partir de 1999, es decir, casi una década antes, ha lanzado la *Go Out Policy* —también conocida como Estrategia *Going Global* o *zǒuchūqù zhànlüè*, en idioma mandarín simplificado—, que tenía como fin promover las inversiones chinas en el mercado exterior, en forma intensiva y ampliada¹⁶¹.

Mientras eso ocurría, “el mundo financiero y la mayoría de las economías occidentales se tambaleaban a causa de la crisis de las hipotecas de alto riesgo en EE.UU., lo que provocó una desaceleración que afectó a los mercados financieros y a los índices de crecimiento del PIB en muchas partes del mundo (Creutzfeldt,

¹⁶⁰ Traducción libre mía.

¹⁶¹ El gobierno, junto con el Consejo Chino para la Promoción del Comercio Exterior (CCPIT, por su sigla en inglés), incentivó la asistencia a compañías domésticas para explotar oportunidades y expandirse en los mercados internacionales. El plan preveía incrementar la Inversión Extranjera Directa china en ultramar, aumentar la diversificación de productos a exportar, mejorar el nivel y la calidad de los proyectos, expandir canales financieros y promover un mayor reconocimiento de las marcas de compañías chinas en los mercados de la Unión Europea, EE.UU. y otros países.

2016, p. 29)”¹⁶². Y, en paralelo, Beijing publicaba su primer Documento Político o *White Paper* sobre América Latina “el 5 de noviembre de ese año, (un evento) cuidadosamente programado para el día después de la elección de Barack Obama como 44 Presidente de los Estados Unidos (Ibídem, p. 29)”¹⁶³.

[...] algunas de las mayores adquisiciones de China en el extranjero se sitúan en este periodo (López & Sam, 2015). El comercio de materias primas fue igualmente boyante durante este periodo, y el hierro, la soja, el cobre y el petróleo crudo representaron la mayor parte de las exportaciones latinoamericanas a China: *cuando la crisis financiera de 2008 afectó al comercio mundial y provocó una recesión en Estados Unidos y la Unión Europea, los efectos inmediatos en América Latina fueron mínimos, ya que China asumió gran parte de la carga* (énfasis nuestro)¹⁶⁴ (Creutzfeldt, 2016, p. 29)¹⁶⁵.

Resulta justificado, entonces, y coherente que en algunos sectores de la administración estadounidense —y, en particular, en el Departamento del Estado— se comience a apreciar, desde mediados de la primera década del siglo XXI, a China como “un socio lejano”¹⁶⁶ y enigmático, aunque no, obviamente, “*like-minded*”. O al menos como un factor coadyuvante que había llegado a convertirse, con sus voluminosas compras de productos primarios y sus cada vez más frecuentes inversiones, en una milagrosa variable de estabilización y alivio económico en la subregión, mientras EE.UU. dirigía su atención, en forma preferente, hacia el teatro de operaciones de la “guerra contra el terrorismo” en la turbulenta Mesopotamia y en las montañas de Tora Bora, en Afganistán.

Pero volvamos por un momento al Sub-Diálogo, que es un tema relevante de esta sección. El dato crucial es que en 2006, en el bienio final del segundo

¹⁶² Versión original en inglés: “[...] The financial world and most Western economies, in the meantime, were coming to terms with the fallout of the sub-prime crisis in the United States, leading to a slowdown that affected financial markets and GDP growth figures in many parts of the world”.

¹⁶³ Ibídem: “[...] on November 5 th of that year, carefully timed for the day after the election of Barack Obama as the 44 President of the United States”.

¹⁶⁴ El énfasis otra vez es nuestro. La cita de Creutzfeldt (2016) remite al siguiente texto: López, A. L., y Sam, C. (2015), *China’s overseas investments (2005-2014)*. Link disponible en: <http://multimedia.scmp.com/china-overseas-investments/>. Acceso el 10 de agosto, 2023.

¹⁶⁵ Versión original en inglés: “[...] some of China’s largest overseas acquisitions fall into this period (Lopez & Sam, 2015). Trade in commodities was similarly buoyant throughout this period, with iron, soybeans, copper and crude oil accounting for the bulk of Latin American exports to China: when the 2008 financial crisis impacted global trade and led to recession in the US and the European Union, the immediate effects on Latin America were muted, as China picked up much of the slack”.

¹⁶⁶ La calificación de “socio” para China no es arbitraria. Está presente en varias declaraciones de varios funcionarios del Departamento de Estado. Incluso, a fines de 2013, cuando el clima entre EE.UU. y China empieza ya a enrarecerse, un diario español, refiriéndose a una visita de la secretaria de Estado adjunta estadounidense para el hemisferio occidental a Beijing, titula su información al respecto de la siguiente manera: “Jacobson: EEUU ve a China como ‘socio’ y no ‘enemigo’ en América Latina (El País, 2013)”.

mandato de George W. Bush, y durante el primer mandato de Obama, China y EE.UU. deciden establecer este espacio de comunicación y diálogo para debatir las preocupaciones comunes derivadas del alza de los flujos de inversión y comercio de Beijing en un área que, desde los tiempos de la Doctrina Monroe, era considerada esfera natural de influencia de Washington. La iniciativa fue llevada a cabo por Thomas Shannon Jr., un veterano del área que fungía como el primer hombre del Departamento de Estado para Asuntos del Hemisferio Occidental (2005-2009), y luego sería conducida por sus sucesores en ese cargo, Arturo Valenzuela (2009-2011) y Roberta Jacobson (2012-2016), junto a sus homólogos chinos.

En EE.UU. se vivía, como ya se dijo, la ambivalencia de considerar al mismo tiempo a China como un “competidor estratégico” y un “*responsible stakeholder*”, y el diálogo cara a cara contribuyó, sin duda, a que ambas partes pudieran percibir de manera presencial si era posible todavía armonizar y procesar en forma ordenada los elementos de cooperación y confrontación que confluían en el espacio hemisférico.

Una competente y minuciosa investigación de una joven académica brasileña, Fernanda Magnotta (2019) —a la cual volveremos más adelante, en un Apéndice de este trabajo— reconstruyó buena parte de esas conversaciones al más alto nivel, a través de entrevistas con directos protagonistas de los hechos (Shannon y Valenzuela), y de una indagación en comunicaciones internas de miembros del Departamento de Estado que fueron filtradas por Wikileaks y puestas a disposición del público. La labor de Magnotta, condensada en su tesis de Doctorado, también aborda percepciones chinas sobre la materia: Lanxin Xiang (2008), Qingjuo (2003), Peng (2006); latinoamericanas: Tokatlian (2007; 2008), Paz (2006; 2012), Vadell (2011); y estadounidenses: Stallings (2008), Mastanduno (2005), Hakim (2016), entre otras referencias.

Según Valenzuela (2010, *apud* Magnotta, 2019, p. 131), el Sub-Diálogo era uno de tres que EE.UU. y China mantenían, en aquel entonces, para esclarecer sus motivos de inquietudes y dudas, y desactivar a tiempo posibles malentendidos y problemas en distintos frentes. Los otros dos paneles eran referidos a las “conversaciones China-África” y el “diálogo sobre Asia Central y del Sur”.

2.4.12. Aquella breve “luna de miel” cuando China aliviaba los problemas de caja de la subregión

La tesis de Magnotta sugiere que a EE.UU. no le incomodaba que China instalara un potente poder de compra de productos primarios en la región que, en gran medida, permitió que América Latina resistiera mejor los embates de la crisis *subprime* (énfasis nuestro)¹⁶⁷. Pero las cosas adoptaron otro cariz cuando empezaron a surgir sutiles señales de “ruidos” o de apertura de frentes de tormenta que podían causar futuros contratiempos. En 2009, por ejemplo, cuatro años antes de que fuera anunciada oficialmente, los chinos ya comienzan a hablar de la iniciativa La Franja y la Ruta (BRI, por su sigla en inglés), en su forma embrionaria, lo que obviamente suscita preocupaciones y temores entre los estadounidenses. Además de eso, en 2007 China impulsa un aumento expresivo en materia de gastos militares y en 2008, en el contexto de la crisis financiera, se consolida como el mayor acreedor extranjero de EE.UU.

[...] Estados Unidos, por su parte, vivían, en ese período, las consecuencias inmediatas de la crisis *subprime*, con severas implicaciones en la economía real, además del desgaste provocado por las incursiones en Afganistán e Irak, respectivamente la guerra más larga y la guerra más costosa de la historia del país. En el trato con América Latina, permanecía la percepción dominante desde el final de la Guerra Fría en cuanto a que las relaciones eran asimétricas y reactivas, marcadas por una relativa falta de interés por parte del lado estadounidense (Magnotta, 2009, p.135)¹⁶⁸.

La actitud esencial que impregnaba a los formuladores de políticas del *mainstream* en Washington era aquella que Hakim (2016) acertadamente calificara como una “negligencia benigna” hacia lo que ocurría más allá de su frontera sur, demandado, como estaba, el gobierno de EE.UU., por preocupaciones más urgentes y prioritarias. Y la subregión, en consecuencia, pasaba a ser un espacio marginal del gran tablero que era objeto de “políticas esporádicas sin un objetivo claro y generalmente vinculadas a situaciones urgentes o problemáticas (Hakim, 2016, *apud* Magnotta, 2019, p. 135”.

¹⁶⁷ Véase parte de entrevista a Shannon en Magnotta (2019, p. 122), respaldando explícitamente este punto de vista.

¹⁶⁸ Versión original en portugués: “[...] Os Estados Unidos, em contrapartida, viviam, no período, as consequências imediatas da crise do *subprime*, com implicações severas na economia real, além do desgaste derivado pelas incursões no Afeganistão e no Iraque, respectivamente a guerra mais longa e a guerra mais cara da história do país. No trato com a América Latina, permanecia a percepção dominante desde o fim da Guerra Fria, de que as relações eram assimétricas e reativas, marcadas por relativo desinteresse do lado norte-americano (Magnotta, 2019, p. 135)”.

La conclusión de Magnotta, en cualquier caso, es que “el período de 2010-2012 es marcado por una tensión creciente en la relación entre EE.UU. y China. Eso tiene que ver con el aumento de las desconfianzas mutuas y de consecutivos desalineamientos de expectativas”¹⁶⁹. Hay “una acción más asertiva de China en el escenario global y menor predisposición para acomodarse a las demandas norteamericanas”¹⁷⁰. En resumen, una relación que “no se guiaba por una linealidad absoluta, sino por oscilaciones, y por momentos en que la falta de consensos se hizo evidente”; y en la que, si bien “aunque haya prevalecido, durante la mayor parte del tiempo, una política propensa a la acomodación, al final de la década hubo tensiones y predisposición al enfrentamiento”¹⁷¹.

Ese proceso de tensiones en alza es el que finalmente desemboca en el fracaso, al cabo de siete años desde su instalación¹⁷², de la instancia del Sub-Diálogo como canal de contacto oficial entre las partes. ¿Por qué se termina el ciclo de ese espacio de comunicación que tanto había costado generar? Magnotta identifica, recurriendo nuevamente a Shannon, tres razones que habrían determinado su clausura, en un contexto de deterioro creciente de esta herramienta de interlocución diplomática que, en su opinión, tiene dos etapas claramente diferenciadas: una, “de mayor propensión a la cooperación (2001-2009)” y otra, “de mayor propensión al conflicto (2010-2012)” (Magnotta, 2019, p. 154).

Los tres temas centrales que, a juicio de Shannon, sepultan el Sub-Diálogo, en 2013, son los siguientes: 1) La recesión económica y cambios políticos en Estados Unidos; 2) Cambios de liderazgos en países-clave de América Latina que, según él, pasaron a usar a China como forma de presión y trueque contra Estados Unidos, lo que obligó a los estadounidenses a rever la estrategia para China en la

¹⁶⁹ Versión original en portugués: “[...] o período de 2010-2012 é marcado por uma tensão crescente na relação entre Estados Unidos e China. Isso tem a ver com o aumento das desconfianças mútuas e de consecutivos desalinhamentos de expectativa (Magnotta, 2019, p.134)”.

¹⁷⁰ Versión en portugués: “[...] uma ação mais assertiva da China no cenário global e menor predisposição em acomodar demandas norte-americanas” (Ibídem, p. 134).

¹⁷¹ Versión original en portugués: “[...] a relação não foi pautada por absoluta linearidade, mas por oscilações, e por momentos em que a falta de consensos ficou evidente. Assim, embora tenha prevalecido, durante a maior parte do tempo, uma política propensa à acomodação, houve, no fim da década, tensionamento e pré-disposição à confrontação” (Ibídem, p.153).

¹⁷² El cálculo del período de funcionamiento del Sub-Diálogo que hemos considerado es de siete años, pues la primera cita se realiza en abril de 2006 y la última reunión, sexta ronda de consultas entre las partes, se lleva a cabo en Beijing, en noviembre de 2013, y asiste a ella Roberta Jacobson, tal como fue informado por la prensa de la época (SELA, 2013). Magnotta (2019) habla de un período activo del foro de seis años, pero ignoramos en qué se basa para definir ese recorte temporal.

región: y 3) el reconocimiento de que Estados Unidos y China partían de conceptos de política de *asistencia al desarrollo* muy diferentes (la cursiva es del texto original) (cfr. Magnotta, 2019, p. 134)¹⁷³.

El punto final del Sub-Diálogo no implica, desde luego, que ambas potencias no hayan seguido conversando regularmente, desde 2013 hasta ahora, sobre América Latina y sus respectivas intenciones, interacciones y temores en esta región del mundo, en espacios menos institucionalizados y formales que aquél que los unió por poco más de un lustro. Pero eso ya es, sin duda, parte de otra historia y no de la que nos ocupa puntualmente aquí.

2.5 Conclusiones

Tal como fue planteado en la Introducción de esta tesis, nuestro trabajo requiere de la inevitable utilización de una mirada diacrónica, de modo de que el cursor del análisis, aun cuando intenta enfocarse de manera especial en el marco temporal prefijado (2006-2016), en ocasiones necesariamente se tendrá que expandir más allá de este trazado para poder analizar con la debida perspectiva y profundidad de campo nuestro objeto de análisis.

Así es como la Parte I del Capítulo 3, destinada a estudiar el período 2006-2010, se inicia con referencias a un texto que es posterior a ese lapso específico (Creutzfeldt, 2014) y se cierra con insumos contextuales que exceden con creces ese recorte temporal, como es el caso de las informaciones y evaluaciones derivadas de la lectura de una tesis de Doctorado presentada por Fernanda Magnotta, que data de 2019. Y que constituye un material de referencia, a nuestro juicio, insoslayable, pues aporta la visión más ordenada, sistemática y profunda, que la literatura del área ha producido hasta ahora, de lo que fue el Sub-Diálogo de EE.UU y China sobre América Latina. Una instancia institucional formal, llevada a cabo por ambos gobiernos, inaugurada en 2006, y que persistió, con reuniones

¹⁷³ Versión original en portugués: “[...] 1) a recessão econômica e mudanças políticas nos Estados Unidos; 2) mudanças de lideranças em países-chave na América Latina, que, segundo ele, passaram a usar a China como forma de barganha contra os Estados Unidos, o que obrigou os norte-americanos a rever a estratégia para a China na região; e 3) o reconhecimento de que Estados Unidos e China partiam de conceitos de política de *development assistance* muito diferentes”.

periódicas, hasta 2012, erigiéndose como un *framework* clave en el proceso de estructuración de un espacio triangular de interacción entre Washington, Beijing y Latinoamérica y el Caribe, donde sólo este último actor estaba ausente.

En términos muy generales, se ha optado por caracterizar al quinquenio 2006-2010 como una fase de “negligencia benigna (Hakim, 2016)” o, si se quiere, de “permisividad tolerante” o “aceptación renuente”, de parte de EE.UU. frente a la creciente expansión económica china y los correlatos geopolíticos de esta irrupción ascendente en la región. Así es como lenta pero sostenidamente se va construyendo un triángulo de poder en la región, en el cual, como es usual en estos casos, “cada actor busca activamente comprometerse con uno u otro, o con ambos, para evitar su deserción o colusión hostil y promover sus propios intereses (Dittmer, 2005)”.

La interacción en alza parte, como se ha visto, de lo económico, pero pronto comienza “a involucrar elementos culturales, sociales, políticos e internacionales, además del comercio y los negocios (Creutzfeldt, 2014)”, dándose inicio también a un nuevo campo de estudios. Un espacio nuevo que desde la RI se esfuerza en generar un marco interpretativo en desarrollo que de cuenta de las alteraciones, dilemas y tensiones que este vínculo tripartito empieza a introducir dentro del de por sí inestable sistema internacional.

Los primeros ensayos que se ocupan de este fenómeno tienden a desechar las “percepciones apocalípticas” que asignan a la estructura triangular el destino irreversible de una conflictividad en constante ascenso. Juan Gabriel Tokatlian ejemplifica esta tendencia al plantear que Latinoamérica se encuentra, a partir del *enlargement* chino, ante una coyuntura favorable para incrementar, si se actúa con inteligencia estratégica, sus reducidos márgenes de maniobra.

En un artículo titulado “Un triángulo promisorio”, propone “cultivar más y mejor la relación con China y contribuir activamente a que el triángulo entre América Latina, China y Estados Unidos aporte paz y prosperidad internacional y no se convierta en una ocasión perdida (Tokatlian, 2007, p. 194)”. Al tiempo que emite una señal de alerta al indicar que de concretarse esta última opción —es decir, la de la oportunidad fallida—, la subregión se estaría exponiendo a “convertirnos, a medio plazo, apenas en el espacio proconsular de Washington”.

Como sea, es evidente que el paso del tiempo produjo ajustes y una ecualización y readecuación de las expectativas. Ya en 2009, el mismo autor, en

un trabajo escrito a cuatro manos, con Roberto Russell, exhortaba a los tomadores de decisiones latinoamericanos a definir con claridad las opciones estratégicas de ALC en este nuevo cuadro para no devenir rehenes de ninguna de las partes en disputa. Y llamaba a tener en cuenta las alternativas clásicas de política exterior con las que la región enfrentó sus tradicionalmente asimétricas relaciones con EE.UU., y que son “el acoplamiento, el acomodamiento, la oposición limitada, el desafío y el aislamiento (Russell; Tokatlian, 2009)”. Modelos que, con ligeras variables y modulaciones, se mueven dentro de una encrucijada aún más estrecha, puesto que, en rigor, de acuerdo a estos autores, los caminos posibles, ante las presiones de “poderes exógenos” son, básicamente, dos: “la lógica de la aquiescencia y la lógica de la autonomía (Russell; Tokatlian, 2013)”.

La autonomía, qué duda cabe, es un pilar conceptual que permea y cruza al pensamiento latinoamericano en el terreno de las Relaciones Internacionales, y que se expresa a través de diferentes cuerpos doctrinarios. Todos ellos —desde la Escuela de la Autonomía, con Puig y Jaguaribe; la Teoría de la Dependencia, con Theotonio dos Santos, Ruy Mauro Marini y Vania Bambirra; la “Escuela Cepaliana” o estructuralista, o diversas vertientes y desarrollos posteriores que se expresan a través de autores contemporáneos, como el propio Tokatlian, en Argentina, o Vigevani y Cervo, en Brasil—, tienen como punto en común la intención primordial de buscar reducir las notorias y profundas “asimetrías con los países más poderosos”, procurando, a su vez, aumentar “la capacidad negociadora nacional”, tal como postulan Vigevani y Cepaluni (2007, p. 283).

Provistos de este instrumental teórico, y a la luz de una línea de fractura y condicionalidad básica, que es la de la posición dependiente, subalterna y periférica de América Latina en el sistema internacional, se adoptó como metodología de trabajo para abordar este capítulo el estudio de casi un centenar de textos que nos llevaron a establecer algunas conclusiones generales. La primera de ellas —bastante consensual dentro de los autores consultados— es que durante el período 2006-2010 primó, por parte de EE.UU., en su condición de actor y componente más relevante del triángulo, al ser quien, en esa etapa, podía impulsar o influir con mayor fuerza los flujos de acción y los balances de poder dentro del mismo, una actitud, en general, de retraimiento y ensimismamiento, de modo que China pudo operar con márgenes holgados de libertad y desplazamiento en la subregión.

De hecho, recién en 2005 se publica un primer trabajo que, desde el

mainstream de la RI estadounidense, cuestiona el compromiso chino en América Latina con una perspectiva a la que hemos decidido calificar como “securitizadora”, dado que ubica a las preocupaciones en materia de seguridad y defensa en el primer plano de este debate académico. En efecto, Ellis estudia en su monografía “algunas de las potenciales dinámicas de este fenómeno y sus consecuencias para los intereses de seguridad de largo plazo de EE.UU.”, teniendo claro, afirma, que este compromiso del rival asiático “desafiará las tradicionales nociones del dominio de EE.UU. en el área (Ellis, 2005, p. iii)”. Su voz de alarma pretende que los *policymakers* de su país sean capaces de anticipar escenarios y proponer “respuestas alternativas para evitar ser víctimas de la sorpresa estratégica cuando se produzcan tales acontecimientos (Ellis, 2005, p. 32-33)”.

Una narrativa que se articula bien y encuentra, además, consonancia, con un trabajo publicado al año siguiente por la analista de defensa estadounidense Kathleen Cole, quien subraya este mismo tipo de aprehensiones cuando declara que la “participación económica de China en América Latina tiene ramificaciones que van más allá de la obvia de asegurar los recursos naturales y los productos agrícolas para apoyar su floreciente desarrollo (Cole, 2006)”. Y que “devolver a China al lugar que le corresponde en la preeminencia mundial” es un aspecto crítico y crucial para el liderazgo de la RPC.

Es más: Cole ubica a Lula dentro de una tríada de gobernantes latinoamericanos “con intereses diferentes a los de Estados Unidos” que podrían promover un bloque con “influencia antiamericana en la región”. Y cita, asimismo, en respaldo a sus tesis, a Cynthia Watson, quien declaró ante una comisión parlamentaria que “Brasil es el Estado que está llamado a tener mayores vínculos con China en el futuro y el que más puede afectar a Estados Unidos (Watson, 2005, *apud* Cole, 2006)”.

Jorge Domínguez prepara, a su vez, en 2006, con el apoyo de diez especialistas estadounidenses y latinoamericanos, un informe publicado por Inter-American Dialogue, que pretende conectar los puntos de este campo de estudio en construcción y tiene apartados específicos sobre cómo seis países —Brasil, Argentina, Chile, México, Venezuela y Cuba— responden al “boom” de la expansión comercial china. En su opinión, y ésta es otra conclusión que compartimos, “en la medida en que China ayude a América Latina a combatir el ‘hegemonismo’ pueden surgir problemas en las relaciones entre EE.UU. y China”. Sobre todo, si los

latinoamericanos, poniendo en primer plano el interés propio, juegan sus cartas de manera estratégica y se apoyan en China “para proporcionar un ‘equilibrio suave’ a la influencia de Estados Unidos en América Latina (Domínguez *et al.*, p. 26)”.

Entre 2007 y 2008, dos libros compilatorios se suman al desarrollo del área: Arnson, Mohr y Roett (2007) y Roett y Paz (2008); y ambos tienen la virtud de abrir el campo de análisis desde una mera cuantificación o procesamiento de datos del área económica a las proyecciones e implicancias políticas y geopolíticas de estos intercambios. Se mapean y detectan “tres preocupaciones primarias”: la importancia de estas relaciones para el desarrollo de ALC; su capacidad para promover el aislamiento diplomático de Taiwán en la región por parte de China y sus implicaciones en materia de seguridad para EE.UU. (Hearn y León-Manríquez, 2016). Y se incorporan al debate las voces de autores chinos como Jiang Shixue, Lanxin Xiang y otros que hasta el momento habían estado significativamente ausentes de una discusión a la que la academia china también puede sumar aportes relevantes.

Finalmente, tampoco se puede dejar de considerar que la segunda mitad de la primera década del siglo XXI está impactada, en lo que a las relaciones triangulares EE.UU.-China-América Latina se refiere, por tres acontecimientos determinantes.

El primero de ellos es global y dice relación con la crisis *subprime* que estalla entre los años 2007 y 2008, y que golpea con particular virulencia a una región que ya estaba particularmente vulnerable debido a una oleada previa de gobiernos neoliberales e inspirados en el llamado “Consenso de Washington”. El segundo es el inicio, en abril de 2006, en Beijing del Sub-Diálogo EE.UU.-China sobre América Latina, sobre un modelo de sub-diálogos regionales que ya tenía algunos precedentes en otras zonas del mundo. Y el tercero es la toma de posesión del cargo de Presidente de EE.UU. por parte de Barack Obama, en enero de 2009, quien promete una “revalorización” de las relaciones entre su país y Latinoamérica, virtualmente abandonadas durante el gobierno de George W. Bush, la que finalmente nunca se concretaría puesto que su administración hace del *Pivot* o rebalanceo al Asia Pacífico la gran jugada de su política exterior (Monzón Barata, 2017)¹⁷⁴.

¹⁷⁴ La excepción más notoria es el caso de Cuba, país con el cual Obama reanuda relaciones diplomáticas tras un trabajoso y dilatado proceso de negociación.

La articulación y el entrecruzamiento de estos tres elementos es lo que contribuye a configurar un nuevo cuadro y balance de poder en el espacio triangular en el que la posición de EE.UU., en nuestra opinión, se ve otra vez en una situación de desmedro y deterioro relativo por una suma de situaciones asociadas. Tenemos, por un lado, a una América Latina que —salvo en el caso de México, que tiene condicionamientos y particularidades muy específicas—, recibe como maná del cielo las inversiones y las compras chinas que le permiten equilibrar las alicaídas cuentas fiscales de la región¹⁷⁵.

“La ideología cesa de ser importante en un contexto que prioriza el intercambio comercial, y por lo tanto deja de tener un papel determinante en las relaciones internacionales”, apuntan, por ejemplo, Balderrama y Martínez (2010). Mientras otros autores añaden: “La política exterior china es aplicada de acuerdo a las consideraciones pragmáticas derivadas del desarrollo económico, y de esta forma, sin prestar importancia alguna al sistema político o ideología de la nación en cuestión (Mitchell y McGiffert, 2007)”.

Frente a ello, se erige un Estados Unidos que comienza a ver a China cada vez más como un “par competidor (CRS, 2008)”, pero que no consigue elaborar respuestas o presentar opciones estratégicas claras en relación a lo que algunos denominan “la amenaza china”. Un informe presentado por el Congressional Research Service (CRS) ante el Senado de EE.UU., en abril de 2008, da cuenta de la perplejidad y estupefacción de Washington al encarar este avance que, en muchos aspectos, es casi arrollador.

De este modo se reconoce que “este compromiso internacional” (el de China, en Sudamérica, Asia y África) se ha “ampliado” mientras EE.UU. está ocupado con sus acciones militares “en Irak y Afganistán, lo que también causa un creciente grado de introspección estadounidense (CRS, 2008, p. 6)”. El mismo informe comenta, siguiendo un estudio de Inter-American Dialogue, que el creciente comercio con la subregión no ha tenido un efecto perceptible en el comportamiento de voto de estas naciones en Naciones Unidas (Domínguez *et al.*, 2006). Y consigna, además, que hay economistas y observadores que sostienen que “el aumento del comercio y la inversión chinas pueden actuar como motor de

¹⁷⁵ “Según el Banco Mundial, la interacción económica de algunos países de América Latina con China ha sido uno de los factores para una recuperación más vigorosa luego de la crisis económica (Balderrama; Martínez, 2010)”.

crecimiento para las economías latinoamericanas (CRS, 2008, p. 20)".

En una línea de análisis que tiene cierta relación y correspondencia con lo que plantea Thomas Shannon, en una entrevista concedida poco antes de viajar a Beijing, en 2006, para darle el puntapié inicial al Sub-Diálogo. Dijo, en esa ocasión, este veterano diplomático que China "es un actor cada vez más importante" en América Latina y que es de mutua conveniencia que los dos países (China y EE.UU.) "entiendan lo que hace el otro en la región (Shannon, 2006, *apud* Oppenheimer, 2006)".

También agregó, en la misma entrevista, que la región había alcanzado un "consenso sobre la democracia, el libre mercado y la protección de la seguridad del Estado democrático" y que "el interés de EE.UU. es asegurarse de que China respete este amplio consenso (Shannon, 2006)". El problema de fondo consiste, sin embargo, en que no basta con saber que es "lo que hace el otro en la región", sino que es necesario, asimismo, tener una política y una estrategia clara y coherente hacia el presunto adversario y hacia el entorno en el cual se produce su proceso expansivo.

Lo que no parece haber sido el caso al menos durante el primer gobierno de Obama, donde hubo un intento fallido de "replantear el enfoque de Washington" hacia ALC "como parte de un ajuste más amplio de la política exterior estadounidense (...) y al final de su primer año de mandato, lejos de marcar el comienzo de un nuevo rumbo, la administración Obama parecía volver a la postura de varias administraciones estadounidenses anteriores (Pham, 2010)".

De hecho, Pham es particularmente crítico con respecto a la presunta desidia del gobierno estadounidense frente a América Latina, y carga las tintas del análisis al recordar que Jlang Zemin visitó cuatro veces la región mientras ocupó el cargo de Jefe de Estado chino, "mientras que su sucesor, el Presidente Hu Jintao, ha realizado hasta ahora cuatro viajes oficiales y, de paso, ha visitado más países latinoamericanos que sus dos contrapartes estadounidenses, George W. Bush y Barack Obama, juntos (Pham, 2010, p. 365)".

En suma, y a partir de lo antes expuesto, se puede concluir que EE.UU. mantuvo, durante la etapa 2006-2010, frente al compromiso chino ampliado en la subregión ALC, una política dual que da cuenta de contradicciones y crecientes debates dentro del gobierno estadounidense sobre cómo enfrentar el desafío chino de un modo útil y positivo para la preservación y defensa de sus intereses

estratégicos. Esa política dual se expresa, a grandes rasgos, en dos narrativas dominantes: por un lado, la del Departamento del Estado, que al abrir un Sub-Diálogo con China sobre la región, busca ejercer una suerte de contención administrada y reglada de las disputas interhegemónicas que pueden eventualmente producirse en este ámbito, e inclusive, a partir de 2008, admite que hay un efecto “benévolo” de las compras chinas de materias primas, al ayudar a Latinoamérica a enfrentar en mejor pie los efectos de la crisis *subprime*.

Y en contraposición a ella, la postura de connotados representantes del *establishment* ligado al Departamento de Defensa —Craddock (2005); Ellis (2005, 2007); y Cole (2006)— que, en alianza circunstancial algunas veces con exponentes del mundo académico, como es el caso de Arnson (2007), Watson (2007) y Stallings (2008), pone el acento en los potenciales efectos geopolíticos, principalmente, en términos de alteración de los balances de poder, que la expansión económica y comercial inevitablemente deberá introducir en el tradicional “patio trasero” de Washington. Y que alerta, en diversos tonos, sobre la despreocupación, la ausencia de compromiso y la falta de mirada estratégica que caracterizan a la política exterior de EE.UU. hacia América Latina.

Si a ello se le añade que hay un cambio de gobierno, dos años antes del fin del quinquenio, y que la llegada de Obama a la Casa Blanca, representa mucho más que una simple alternancia del poder, puesto que con él se instala un viraje y un reacomodo mayor de toda la pesada nave de la política exterior estadounidense, a través del Pivot hacia el Asia-Pacífico, tenemos, en síntesis, a una subregión que se devalúa aún más, ante los ojos de una Gran Estrategia norteamericana.

Y que deberá seguir esperando, en nuestra opinión, por el diseño de un modelo de contrabalanceo de la presencia china, el cual parece estar estructuralmente demorado debido a dos factores determinantes: i) la falta de consenso en la élite estadounidense acerca de cómo hacer frente a este fenómeno sin demarcar esferas de influencia que podrían parecer abusivas e “imperiales”; y ii) la ausencia de disposición, recursos y megaplanes integrales para presentar una contraoferta alternativa y plausible que equilibre lo que China ofrece, en términos prácticos, a los países latinoamericanos.

Oferta que se puede resumir en pocas palabras y con datos objetivos y cuantificables: un mercado seguro y estable para la adquisición de sus materias primas; disponibilidad financiera y provisión de opciones factibles y realistas para

hacer inversiones en todos los campos, aunque con particular énfasis en las áreas energéticas y de infraestructura; cooperación tecnológica y científica avanzada (como se vio, por ejemplo, en el caso de la reciente pandemia de Covid-19, donde China proveyó a muchos países latinoamericanos de vacunas e insumos sanitarios); e incluso préstamos o *swaps*, en dinero contante y sonante, para equilibrar sus alicaídas y débiles cajas fiscales, en caso de que ello fuera necesario.

3 LA RELACIÓN TRIANGULAR EE.UU.-CHINA-AMÉRICA LATINA: VARIABLES ESTRUCTURALES Y CONDICIONAMIENTOS ESTRATÉGICOS (PARTE 2)

[...] ¿Por qué, con todas las esperanzadoras posibilidades engendradas por el final de la Guerra Fría, las relaciones Este-Oeste deberían centrarse en la cuestión de quién sería aliado de quién y, por implicación, contra quién en algún fantástico, totalmente imprevisible y muy improbable conflicto militar futuro? (George F. Kennan, 'A Fateful Error')¹⁷⁶.

[...] En mi opinión, EE.UU. no tiene por qué temer el empuje de China en la región, pues América Latina ya no es, en cualquier caso, un dominio exclusivo de la influencia estadounidense. Como ya se ha señalado, América Latina está diversificando sus vínculos exteriores, y la entrada de China en la región es sólo una parte de su ascenso a la escena mundial (David Shambaugh, 2011)¹⁷⁷.

2011-2016: La fase en que la lógica de la confrontación reemplaza a la de la cooperación

3.1 Revisión bibliográfica del período 2011-2012: La delgada “línea roja” entre competencia y complementariedad

En el bienio 2011-2012 se produce un salto cualitativo que es digno de ser destacado, en lo que se refiere a la producción de textos centrados en la temática de la relación triangular EE.UU.-China-América Latina. Tres episodios significativos contribuyen, de acuerdo a nuestro criterio, a justificar y dar sentido a esta verdadera “explosión” de trabajos que, desde los tres vectores entrelazados en dicha configuración, exploran las variables de un fenómeno que se ha instalado con fuerza en el escenario internacional.

Uno, es la percepción, ya generalizada, a esa altura de los acontecimientos, entre los estudiosos del tema, de que el “desembarco” chino en la región constituía un dato irreversible que estaba introduciendo variables definitivas que alteraban los tradicionales balances o equilibrios de poder a nivel hemisférico. América Latina había sido virtualmente “rescatada” por parte de China para evitar los daños emergentes y derivados de la crisis *subprime*, como lo resalta un informe de CEPAL (2009, p. 12)¹⁷⁸, y esto aportaba un eje nuevo y estructural de análisis que no podía

¹⁷⁶ Kennan, G. K., columna publicada en *The New York Times* el 5 de febrero de 1997.

¹⁷⁷ Shambaugh (2011). Prólogo a libro de Hearn y León-Manríquez (2011).

¹⁷⁸ “En la presentación del informe ‘Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2008-2009; crisis y espacios de cooperación regional’, efectuada en agosto de 2009, la

ser soslayado. Un segundo factor es que el intercambio comercial entre China y Latinoamérica, que ya registraba un fuerte ritmo con tendencia al alza desde comienzos de los 2000, se encuentra con una oportunidad inesperada en 2007/2008 de seguir consolidándose y ampliándose, mientras que sus eventuales competidores en la región sufrían los efectos de economías en recesión debido a los coletazos de la crisis global generada por el estallido de la “burbuja hipotecaria” que golpeó fuertemente a las principales economías occidentales.

Como apuntan Santiso y Avendaño, “el comercio es la dimensión de las relaciones entre China y América Latina que personifica la asociación ascendente...”

[...] El intercambio comercial entre ambas regiones se multiplicó por quince entre 1995 y 2009, pasando de aproximadamente 8.000 millones de dólares a más de 100.000 millones. Según las autoridades chinas, el comercio con la región en 2008 se disparó a más de 140.000 millones de dólares, un 40% más interanual, y se mantuvo alto a pesar de la crisis. China es ya el tercer socio comercial de América Latina, una posición que probablemente aumentará a medida que Pekín negocie acuerdos de libre comercio (ALC) en toda la región (Santiso; Avendaño, 2011, p. 67-68)¹⁷⁹.

En tales condiciones, ya resulta posible hablar, entonces, de que la estrategia del *Going Global* china (también conocida como *Go Out Policy*), un esfuerzo iniciado a fines de la década de 1990 por el gobierno de ese país para promover las inversiones chinas en el exterior, se ha corporizado en Latinoamérica de una forma central y relevante. Y ese empeño coordinado, sin duda, es algo más que una simple expresión regional de lo que Kurlantzick (2007) denominó la “ofensiva del encanto” de Beijing, intentando de esta manera explicarse los múltiples y complejos aspectos que configuran una sofisticada “estrategia multidimensional” e integral.

La naturaleza, por otra parte, tiene horror al vacío, y es un dato de la causa,

Comisión Económica para América Latina y el Caribe destacaba que la demanda china de productos de la región contribuyó a amortiguar la baja de las exportaciones latinoamericanas. ‘Solo China presenta una demanda sostenida de productos básicos, lo que ha permitido contrarrestar en parte la disminución general del comercio exterior regional’.

¹⁷⁹ Versión en inglés: “[...] Commercial exchange between the two regions jumped fifteenfold between 1995 and 2009, from approximately \$8 billion to more than \$100 billion. According to Chinese authorities, trade with the region in 2008 soared to more than \$140 billion, 40 percent up year-on-year, and remained high despite the crisis. China is already Latin America’s third-largest trade partner, a status that is likely to climb as Beijing negotiates free trade agreements (FTAs) throughout the región”. Se ha respetado el texto de la cita tal cual figura en el libro de Hearn y León-Manríquez (2011), aunque, a juzgar por las cifras, el intercambio comercial no se multiplicó por quince veces sino por doce.

destacado por no pocos analistas, el hecho de que EE.UU., país que tradicionalmente ha campeado a sus anchas en la subregión, dejó espacios libres, en la primera década del siglo XXI, que no tardaron en ser cubiertos, con diligencia, por sus eventuales antagonistas. Para decirlo con palabras de Hearn y León-Manríquez:

[...] Es un hecho innegable que China ha emergido como un actor esencial en las relaciones internacionales de América Latina, llenando el vacío dejado por Estados Unidos durante la administración de George W. Bush (2000-2008) y (en menor medida) Barack Obama (2008-). La preocupación de Washington por la "guerra contra el terrorismo" global, las acciones militares en Afganistán e Irak, la nuclearización de Corea del Norte e Irán y la necesidad de reconstruir la tensa Alianza Atlántica han relegado en conjunto a América Latina a un estatus de baja prioridad. Aunque la creciente presencia de China en la región no parece obedecer a una estrategia política encaminada a desbancar o sustituir a Estados Unidos, *está claro que tarde o temprano los pasos de Mao Zedong en el patio trasero de James Monroe plantearán desafíos sustanciales a los intereses estadounidenses* (el énfasis es nuestro) (Hearn; León-Manríquez, 2011, p. 3)¹⁸⁰.

El tercer factor que, a nuestro juicio, incide en esta suerte de proliferación de la literatura académica entre 2011 y 2012, vinculada a la relación trilateral EE.UU.-China-América Latina, es que el término de la primera década del siglo XXI abre espacio para una ventana de oportunidad, que prefigura un antes y un después, en la construcción de un campo de estudios que, como lo señalan los autores antes citados, es “esencialmente nuevo” y original.

[...] Dado que las relaciones de China con América Latina se han desarrollado tan rápida e intensamente en la última década, quienes investigan el tema —incluidos los autores de este volumen— se enfrentan al reto de establecer los parámetros de un campo de investigación esencialmente nuevo (Ibídem, p. 3)¹⁸¹.

Añadiendo, luego, que “la tarea de integrar los modelos analíticos existentes con datos empíricos sobre formas de compromiso económico, político y social sin

¹⁸⁰ Versión en inglés: [...] It is an undeniable fact that China has emerged as an essential actor in the international relations of Latin America, filling the vacuum left by the United States during the administration of George W. Bush (2000–2008) and (to a somewhat lesser extent) Barack Obama (2008–). Washington's concern with the global 'war against terrorism,' military actions in Afghanistan and Iraq, the nuclearization of North Korea and Iran, and the need to rebuild the strained Atlantic Alliance have together relegated Latin America to the status of low priority. While China's growing presence in the region does not appear to follow a political strategy aimed at superseding or replacing the United States, it is clear that sooner or later Mao Zedong's footsteps in James Monroe's backyard will pose substantial challenges to US interests”.

¹⁸¹ Ibídem: “[...] Because China's relations with Latin America have developed so rapidly over the past decade, those researching the topic—including the authors in this volume—face the challenge of establishing the parameters of an essentially new field of inquiry”.

precedentes en la historia ha producido varios resultados dignos de mención”.

La compilación que ambos autores hicieron de dieciséis trabajos, individuales o colectivos, es una buena muestra del “estado de arte” de este campo de trabajo en construcción y de su objeto preferente de estudio: la relación triangular EE.UU.-China-América Latina, en esa coyuntura temporal específica. Pero no agota, ni de lejos, todo el amplio espectro de artículos que al respecto se escribieron entre 2011 y 2012. Como el propósito explicitado en el título de la subsección de este Capítulo es hacer una revisión bibliográfica, lo más acuciosa y detenida posible, de la producción intelectual de la época, a ello nos hemos de abocar más adelante, centrando nuestro análisis en tres libros y dos artículos que reflejan, en nuestra opinión, adecuadamente el tono y el contenido de los debates que sobre el particular se llevaron a cabo.

Los libros compilatorios son los siguientes: el ya mencionado de Hearn y León-Manríquez, *China se compromete con América Latina: trazando la trayectoria* (2011); *China en América Latina: Reflexiones sobre las relaciones transpacíficas*, de Benjamín Creutzfeldt (2012); y *China y América Latina, la geopolítica de la multipolaridad*, de Luís Antonio Paulino y Marcos Cordeiro Pires (2012). Mientras que los artículos independientes —vale decir, al margen de los que ya figuran dentro de las colecciones citadas— son de autoría de Vadell (2011) y Paz (2012)¹⁸².

En todos estos trabajos aparecen preguntas similares: ¿Hará la maciza llegada de intercambios e inversiones chinas a la región latinoamericana más o menos dependiente de lo que ésta ha sido siempre en relación a los mercados internacionales?; ¿le abrirá o le cerrará oportunidades a su proceso de desarrollo industrial?; y, por último, pero no menos importante: ¿continuará EE.UU. observando, de manera más o menos impasible, cómo este nuevo rival se entromete en su vecindario más próximo al que siempre ha considerado un espacio sobre el que influye casi sin contrapesos?

¹⁸² También se revisaron otros cuatro artículos de autores anglosajones que, sin embargo, no serán reseñados aquí en forma detallada por falta de espacio. Los textos en cuestión son los siguientes: “China, Latin America, and the United States: Congruent Interests or Tectonic Turbulence (Feinberg, 2011)”; “China–Latin America Relations: Long-term Boom or Short-term Boom? (Ferchen, 2011)”; “Latin America and China—a new dependency? (Jenkins, 2012)”; y “China and Latin America: Complementarity, Competition, and Globalisation” (Dosch; Goodman, 2012).

Desde distintas perspectivas teóricas surge así, pues, una comunidad epistémica diversa que construye y eleva los cimientos de un campo de estudios en formación, en el cual conceptos tales como dependencia, competencia, perspectiva estratégica, complementariedad y asimetría van a ocupar un lugar central y determinante.

3.1.1. Hearn y León-Manríquez, 2011: Desde las advertencias de Shambaugh al “téngase presente” de Gallagher

Antes de entrar en la casuística, y analizar cada trabajo en su mérito, conviene hacer una precisión metodológica: el ángulo de observación con que se tratará cada uno de los textos será el de un barrido temático cuyo fin es establecer una cartografía o marco general y tentativo que dé cuenta de los distintos tipos de abordajes sobre tópicos más o menos comunes que ofrece la literatura analizada. De ese modo, creemos, surgirá un mosaico, a modo de hoja de ruta, que permitirá detectar preocupaciones compartidas y las líneas estructurales e *issues* que conforman el espacio de una discusión que es un “*work in progress*”, cuyas fronteras están en permanente expansión.

Hecha esta salvedad, vayamos al análisis de la compilación de Hearn y León-Manríquez (2011). En la Introducción, se destaca el rol central del Estado chino en la expansión, en gran escala, de los negocios de ese país en el hemisferio. Y se menciona que las grandes empresas estatales, “principalmente en el sector de las materias primas, han encabezado las operaciones de China en América Latina, integrando los objetivos comerciales con las infraestructuras a una escala sin precedentes (*Op. cit.*, p. 2)”. En respaldo a esta afirmación, los autores señalan que

[...] El papel del Estado en la coordinación de la colaboración sino-latinoamericana, especialmente bajo la rúbrica de la cooperación Sur-Sur, plantea cuestiones políticas y de seguridad que son al menos tan controvertidas como la proyección económica de China en la región. Informes del American Foreign Policy Institute, la Jamestown Foundation y el Center for Hemispheric Policy advierten de que las relaciones gubernamentales de China con Venezuela y otros países de izquierdas de la región están socavando las agendas de transparencia y derechos humanos promovidas por Estados Unidos. Yendo un paso más allá, varias publicaciones militares estadounidenses se centran en la necesidad de estar preparados para los conflictos: “Estados Unidos”, escribe un estratega, “se encuentra en una encrucijada decisiva para contrarrestar las incursiones de China en América Latina (Hearn;

León-Manríquez, p. 2)¹⁸³.

Aunque luego puntualizan que “la mayoría de los observadores perciben las incursiones de China en América Latina desde una perspectiva menos amenazadora, pero igualmente ambiciosa”. El texto revisa trabajos anteriores al suyo que van arrojando claves interesantes e incorporan ángulos polémicos al debate. Mencionan, por ejemplo, a Fernández Jilberto y Hogenboom (2010) y a Gallagher y Porzecanski (2008). De estos últimos se rescata una cita interesante, al comparar, con agudeza y mirada crítica, los modelos de desarrollo chinos y latinoamericanos:

[...] el gobierno chino ha supervisado desde la década de 1980 una estrategia incremental de industrialización para lograr exportaciones de productos manufacturados cada vez más sofisticados. El desarrollo latinoamericano, por el contrario, ha seguido los principios de mercado del Consenso de Washington para dar prioridad a los ingresos rápidos procedentes de la exportación de recursos. La complicación velada a la que se enfrenta la región, argumentan los autores, es que su capacidad futura para ascender en la escala del valor añadido se verá frustrada tanto por el ascenso previo de China como por la presión económica para volver a descender y seguir centrada en la producción de materias primas (Gallagher; Porzecanski, 2010, *apud* Hearn; León-Manríquez, 2011, p. 5)¹⁸⁴.

Digno de ser tomado en cuenta es, también, el breve prefacio al libro de Hearn y León Manríquez escrito por David Shambaugh, veterano sinólogo de la Universidad George Washington, quien en apenas nueve páginas presenta reflexiones de gran interés. El autor de *China goes global: The partial power* (2013) hace observaciones agudas y penetrantes.

- El enfoque de China hacia la región debe considerarse como una

¹⁸³ Versión en inglés: “[...] The role of the state in coordinating Sino–Latin American collaboration, particularly under the rubric of South-South cooperation, raises political and security questions that are at least as controversial as China’s economic projection into the region. Briefs from the American Foreign Policy Institute, the Jamestown Foundation, and the Center for Hemispheric Policy warn that China’s governmental relations with Venezuela and other left-leaning countries in the region are undermining the transparency and human rights agendas promoted by the United States. Going a step further, several US military publications focus on the need for conflict readiness: “The United States,” writes one strategist, “is at a defining crossroads in counterbalancing China’s inroads into Latin America”. Las publicaciones en cuestión, citadas en la última frase, son: Mrozinski *et al.* (2002), “Countering China’s Threat to the Western Hemisphere”; Kaplan (2005), “How We Would Fight China.”

¹⁸⁴ Versión en inglés: “[...] the Chinese government since the 1980s has overseen an incremental strategy of industrialization to achieve increasingly sophisticated manufactured exports. Latin American development, by contrast, has followed the market principles of the Washington Consensus to prioritize quick revenues from resource exports. The veiled complication facing the region, argue the authors, is that its future ability to climb up the value-added ladder will be frustrated both by China’s prior ascent and by economic pressure to climb back down and remain focused on producing raw materials”.

parte de la estrategia global y la política exterior más amplias de Beijing. La RPC está emergiendo plenamente en la escena mundial de una manera en gran medida positiva. Ahora tiene intereses y presencia en partes del mundo completamente nuevas para China, como América Latina, y ha profundizado sustancialmente sus lazos tradicionales con África, además de transformar su diplomacia regional en Asia (Shambaugh, 2011, p. ix)¹⁸⁵.

- El compromiso global de China puede medirse en al menos cuatro dimensiones: diplomática, cultural, de seguridad y comercial. En América Latina y el Caribe predominan los objetivos diplomáticos y comerciales. En Asia, destacan las preocupaciones militares y de seguridad, lo que hace hincapié en la diplomacia estratégica y en los esfuerzos por desarrollar modos de "poder blando" culturalmente apropiados. En Oriente Medio, Asia Central y África, la insaciable sed china de materias primas y suministros energéticos ha colocado el intercambio comercial en primer plano (Ibídem, p. ix-x)¹⁸⁶.

- América Latina también tiene relevancia geopolítica para Beijing. La región representa una oportunidad para que China demuestre su solidaridad expresa con los países en desarrollo y fomente un mundo más multipolar. *Brasil es un actor clave para Beijing en ambos aspectos* (la cursiva es nuestra). Mientras tanto, los países latinoamericanos intentan cada vez más aplicar políticas exteriores propias "omnidireccionales", tendiendo la mano a Europa y Asia, así como entre sí, al tiempo que tratan de reducir la dependencia de Norteamérica. China encaja perfectamente en estas estrategias, impulsando lo que ambas partes han denominado "cooperación Sur-Sur" (Ibídem, p. x)¹⁸⁷.

Junto con las citas antes señaladas, tal vez uno de los aportes más valiosos de Shambaugh surge cuando menciona la escasez de conocimiento que predomina en Latinoamérica sobre China y que él ha detectado. Alerta explícitamente sobre "el nivel extremadamente bajo de comprensión de China entre la población y los gobiernos de la región"¹⁸⁸, recordando, además, que en una visita que hizo a

¹⁸⁵ Versión en inglés: "[...] China's approach to the region must be seen as a *part* of Beijing's broader global strategy and foreign policy. The PRC is emerging fully onto the world stage in a largely positive fashion. It now has both interests and presence in parts of the world completely new to China, such as Latin America, and it has substantially deepened its traditional ties with Africa, as well as transformed its regional diplomacy in Asia". Destaque en itálica en el original.

¹⁸⁶ Versión en inglés: "[...] China's global engagement can be measured along at least four dimensions: diplomatic, cultural, security, and commercial. In Latin America and the Caribbean, diplomatic and commercial aims dominate. In Asia, military and security concerns are prominent, producing an emphasis on strategic diplomacy and efforts to develop culturally appropriate modes of "soft power." In the Middle East, Central Asia, and Africa, China's insatiable hunger for raw materials and energy supplies has pushed commercial exchange squarely into the foreground".

¹⁸⁷ Versión en inglés: "[...] Latin America also holds geopolitical relevance for Beijing. The region represents an opportunity for China to demonstrate its expressed solidarity with developing countries and to foster a more multipolar world. Brazil is a key actor for Beijing in both respects. Meanwhile, Latin American countries are increasingly trying to pursue 'omnidirectional' foreign policies of their own, reaching out to Europe and Asia, as well as each other, while trying to reduce dependence on North America. China fits neatly into these strategies, advancing what both sides have called 'South-South cooperation.'"

¹⁸⁸ Ejemplifica su punto diciendo que, a la sazón, en 2011, sólo existían "dos programas universitarios integrales (que abordan no sólo el idioma sino todos los aspectos de los estudios

Itamaraty “no encontré quién hablara mandarín”; y que, a su vez, descubrió que la Agencia Brasileña de Inteligencia (ABIN) no tenía una “división china”. Su conclusión es lapidaria:

[...] en mi opinión, América Latina -tanto a nivel nacional como multinacional- carece tanto de una estrategia global como de los conocimientos internos necesarios para hacer frente con eficacia a la creciente influencia de China. Mis propias conversaciones con funcionarios, académicos y empresarios latinoamericanos entre 2008 y 2010 indican que *la región está actuando de forma reactiva y ad hoc con China* (la *italica* es nuestra). En mis conversaciones con funcionarios de la cancillería latinoamericana, a menudo he preguntado: “¿Cuál es su estrategia para tratar con China?”. En respuesta, he recibido miradas de desconcierto. ¿Qué estrategia? (Shambaugh, 2011, p. xvii)¹⁸⁹.

Ciertamente, hay pocos especialistas en el área que, en la línea de Shambaugh, pongan tanto énfasis en una asimetría de importancia crítica para Latinoamérica en su relación con China, como es la del conocimiento, y que, sin duda alguna, resulta relativamente fácil de resolver, si se la compara con otras asimetrías más complejas, como las económicas o políticas, por dar sólo un ejemplo.

[...] Sin un plan estratégico para tratar con China, los países latinoamericanos no podrán competir ni cooperar eficazmente con este país. Una parte integral de cualquier plan de este tipo es la creación de grupos de trabajo nacionales compuestos por actores gubernamentales, académicos, comerciales, mediáticos y no gubernamentales. Estos grupos de trabajo podrían investigar y redactar informes que sirvieran de base para planes de acción bilaterales a medida. Éstos podrían debatirse después multilateralmente entre los gobiernos regionales, estimulando quizá a otras naciones a desarrollar los suyos propios y, tal vez -sólo tal vez- desarrollando un mecanismo a escala regional para construir la cooperación con China en el futuro (Ibídem, p. xvii)¹⁹⁰.

chinos) (la Universidad Nacional Autónoma de México y la Universidad del Salvador en Buenos Aires)”.
¹⁸⁹ Versión en inglés: “[...] in my view, Latin America —at both national as well as multinational levels— lacks both an overall strategy and the domestic expertise to cope effectively with China’s growing influence. My own discussions with Latin American officials, scholars, and businesspeople between 2008 and 2010 indicate that the region is proceeding in a reactive and ad hoc way with China. In my conversations with Latin American foreign ministry officials, I have often asked, ‘What is your strategy for dealing with China?’ In response I received looks of bewilderment. Strategy? What strategy?”.

¹⁹⁰ Versión en inglés: “[...] Without a strategic plan for dealing with China, Latin American nations will neither be able to compete nor cooperate effectively with China. An integral part of any such plan is the establishment of national task forces comprised of government, academic, commercial, media, and nongovernmental actors. These task forces could research and write reports that might serve as the basis of tailored bilateral national action plans. These could then be discussed multilaterally among regional governments, perhaps stimulating other nations to develop their own and perhaps —just perhaps— developing a region- wide mechanism for building cooperation with China in the future”.

Por el contrario —añade—, “China tiene sin duda una estrategia para América Latina -que opera en los cuatro niveles descritos anteriormente- y la está aplicando meticulosamente”. Desde su visión, “Beijing tiene planes tanto regionales como específicos para cada país, y muchos ministerios y gobiernos provinciales tienen sus propias variaciones de los mismos”. La carencia de estrategias es, a los ojos de Shambough, una alarmante ventaja que América Latina le estaría concediendo a su contraparte. Y no ve señales claras de que esto pudiera cambiar en el futuro. A lo sumo concede que, “para ser justos, la visita oficial del Presidente Lula da Silva a China, en mayo de 2009, empezó a mostrar los rudimentos de una estrategia por parte de Brasil” que tiene su respuesta en la visita recíproca de Hu Jintao a Brasilia, en abril de 2010, y que “tuvo como resultado la promulgación del ‘Plan de Acción 2020’”.

Otros apuntes interesantes de este libro surgen de las lecturas de los textos de Armony, Suixue, Erikson y Watson, que se centran en aspectos ideacionales y/o geopolíticos que complementan, a su modo, el prólogo de Shambaugh. Ariel Armony, en su trabajo titulado “La relación China-América Latina: convergencias y divergencias”, indica que “el ‘poder de las ideas’ es importante porque ellas influyen decisiones fundamentales acerca de los modelos de desarrollo”¹⁹¹.

[...] En la era del posconsenso de Washington, un emergente Consenso de Beijing propone un conjunto alternativo de políticas para perseguir el crecimiento económico, reforzar los derechos sociales y económicos de los ciudadanos y gestionar las relaciones internacionales. *Si las ideas adquieren legitimidad internacional, dicha legitimidad puede convertirse en un recurso político con repercusiones en las relaciones internacionales* (énfasis nuestro). Por lo tanto, es importante considerar las posibles convergencias y divergencias entre China y América Latina en función de este aspecto de la política. El éxito económico de China representa un ejemplo influyente para América Latina en un momento en que los reajustes del poder económico y político siguen transformando el sistema internacional (Armony, 2011, p. 41-42)¹⁹².

Desde el punto de vista de Armony, “el exitoso modelo chino de capitalismo de Estado es relevante porque ha desempeñado un papel fundamental en la

¹⁹¹ Siguiendo a Sikkink, 1991, y sus *Ideas e Instituciones: Desarrollismo en Brasil y Argentina*.

¹⁹² Versión en inglés: “[...] In the age of the post-Washington Consensus, an emerging Beijing Consensus proposes an alternative set of policies to pursue economic growth, strengthen social and economic rights of citizens, and manage international relations. If ideas gain international legitimacy, then such legitimacy can become a political resource with an impact on international relations. It is thus important to consider potential convergences and divergences between China and Latin America based on this aspect of politics. China’s economic success represents an influential example for Latin America as realignments in economic and political power continue to transform the international system”.

legitimación del propio capitalismo de Estado, especialmente tras la crisis financiera mundial". En consecuencia, tiene un efecto "modélico" no menor, puesto que, a la luz de los resultados comparativos, en términos de eficacia y modificación concreta de las condiciones de vida de las personas, el capitalismo de Estado, estilo chino, resurge "como una atractiva estrategia de desarrollo, capaz de generar crecimiento económico y, al mismo tiempo, sacar a millones de personas de la pobreza (Armony, 2012, p. 42). En segundo lugar, y en consecuencia con lo anterior, "las actitudes son importantes" porque moldean o determinan el comportamiento de los actores involucrados.

[...] La resistencia al poder estadounidense puede crear una "atracción gravitatoria" entre China y América Latina. Es posible que China y Estados Unidos profundicen su colaboración en una serie de cuestiones relacionadas con los déficits globales y los retos de seguridad, pero en última instancia no podrán evitar la competencia en regiones como América Latina. Una declaración de la Secretaria de Estado Hillary Clinton ilustra este punto. El 22 de febrero de 2009, afirmó que "la comunidad mundial cuenta con que China y Estados Unidos colaboren para lograr la seguridad, la paz y la prosperidad para todos", pero menos de un mes después declaró que China e Irán han hecho incursiones "bastante preocupantes" en América Latina y que sus "fuertes conexiones económicas y políticas con muchos líderes [latinoamericanos]" no benefician a Estados Unidos (Ibídem, p. 42)¹⁹³.

Según Armony, "América Latina siempre es relevante para los intereses de seguridad nacional de Estados Unidos", por lo cual, "al situar a China en la misma categoría que Irán (y Rusia), *los comentarios de la secretaria Clinton establecen los términos de la relación triangular como un juego de suma cero, con poco margen para la colaboración* (énfasis nuestro) (Ibídem, p. 43)"¹⁹⁴. Si a ello se le adiciona, siempre de acuerdo a este autor, una China que tras el inicio de la crisis financiera global de 2007/2008 se muestra más activa en el escenario internacional, se podría concluir que su postura representa y "supone un desafío a la hegemonía

¹⁹³ Versión en inglés: "[...] Resistance to US power may create a "gravitational attraction" between China and Latin America. It is possible that China and the United States will deepen their collaboration on a number of issues involving global deficits and security challenges, but may ultimately be unable to avoid competition in such regions as Latin America. A statement by Secretary of State Hillary Clinton illustrates this point. On February 22, 2009, she said that "the global community is counting on China and the US to collaborate, to pursue security, peace and prosperity for all," but less than a month later she stated that China and Iran have made "quite disturbing" inroads in Latin America and that their "very strong economic and political connections with a lot of [Latin American] leaders" are not in the interest of the United States".

¹⁹⁴ Ibídem: "[...] By placing China in the same category as Iran (and Russia), Secretary Clinton's comments set the terms of the triangular relationship as a zero-sum game, with little room for collaboration". El énfasis en bastardilla es nuestro.

estadounidense”.

Desafío que, en el caso concreto de la región latinoamericana, se expresaría a través de “acuerdos financieros e inversiones en sectores energéticos clave”. Para ilustrar su punto, Armony trae a colación dos ejemplos: i) el hecho de que en mayo de 2009 China y Brasil acordaron un préstamo chino de US\$ 10.000 millones a Petrobras, a cambio de futuro provisión de crudo a la nación asiática; y ii) la entrada de China al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), concretada también en 2009 (Armony, 2012, p. 50).

A su turno, el académico chino Jiang Shixue revisa lo que denomina “Diez cuestiones clave”, en forma de preguntas, de la relación sino-latinoamericana, enfatizando aspectos que subrayan, a su juicio, el grado de complementariedad de las economías de ambos polos de la ecuación que nos ocupa. Menciona, por ejemplo, cómo, según las previsiones disponibles en 2011, en 2020 China sólo sería autosuficiente en cinco de los 19 principales minerales metálicos (Shixue, 2011, p. 51-52). E indica que para China también resulta vital asegurarse un mercado potencial de alrededor de 560 millones de consumidores para sus productos (Ibídem: 52). Shixue rechaza, además, las especulaciones que asimilan el “desembarco” chino en la región con una suerte de “neocolonialismo”, poniendo, en cambio, el acento en lo que llama la “cooperación Sur-Sur (Ibídem: 62)”¹⁹⁵.

Un tercer artículo que vale la pena mencionar, en la revisión del texto de Hearn y León-Manríquez, es el de Daniel Erikson, bajo el título de “Percepciones contradictorias de EE.UU. sobre la incursión de China en América Latina”. De entrada, Erikson expone dos citas —una de Hillary Clinton, Secretaria de Estado del gobierno de Barack Obama y otra del propio Obama, como candidato— que actúan como parteaguas para circunscribir y organizar el debate. Dijo Hillary Clinton, en 2009, sobre la competencia con otras potencias extrarregionales en la dimensión hemisférica:

[...] Tengo que decir que no creo que en el mundo actual, que es un mundo multipolar, en el que competimos por la atención y las relaciones al menos con los rusos, los chinos y los iraníes, nos interese dar la espalda a los países de nuestro propio hemisferio... Y, de hecho, si nos fijamos en los avances, sobre todo en América Latina, que están logrando Irán y China, es bastante preocupante. Es decir, están construyendo conexiones económicas y políticas

¹⁹⁵ Shixue destaca, de paso, la eficiencia del “modelo chino de desarrollo” que fue capaz de sacar a poco más de 235 millones de personas de la pobreza, en el período que va desde 1978 a 2007 (Ibídem, p. 62).

muy fuertes con muchos de estos líderes. No creo que eso nos beneficie (Hillary Clinton, 2009, *apud* Erikson, 2011, p. 119)¹⁹⁶.

La declaración de Obama se dio en el contexto de su primer debate de la campaña presidencial estadounidense, de 2008, al confrontar al republicano, John McCain, con el que discutieron sobre varios temas de política exterior de la agenda del momento. Aunque fue Obama quien destacó el papel de China en América Latina como un reto potencial y un desafío abierto para el próximo Presidente:

[...] Tenemos retos, por ejemplo, con China, a la que pedimos prestados miles de millones de dólares. Ahora tienen un billón de dólares de nuestra deuda. Y están activos... en regiones como América Latina, Asia y África. Su presencia sólo es comparable a nuestra ausencia, porque nos hemos centrado en Irak (Obama, 2008, *apud* Erikson, 2011, p. 119)¹⁹⁷.

Ambas declaraciones son marcos conceptuales de un gran peso específico que van a configurar la política exterior de los dos gobiernos del cuadragésimo cuarto Presidente de EE.UU. y que, de alguna manera, anuncian giros trascendentales en materia de política externa como el Pivot al Pacífico, lanzado en noviembre de 2011. Y como tales, exceden los márgenes de las disputas domésticas sobre énfasis o focos de interés preferenciales durante una contienda electoral. El dato de base, tanto durante la campaña presidencial como después de ella, era que la creciente influencia de China en la región tenía que ver, entre otras cosas, con una desatención o abandono flagrante cuyo culpable era, según los demócratas, la administración Bush. Así lo remarca Erikson:

[...] Aunque rara vez se ha expresado de forma explícita, la línea argumental implícita es que el presidente Bush descuidó América Latina, que pertenece naturalmente a la esfera de influencia de Estados Unidos, y permitió que cayera en manos de China y otras potencias rivales, lo que es perjudicial para los intereses estadounidenses (Erikson, 2011, p. 119)¹⁹⁸.

¹⁹⁶ Versión en inglés: “[...] I have to say that I don’t think in today’s world, where it’s a multipolar world, where we are competing for attention and relationships with at least the Russians, the Chinese, the Iranians, that it’s in our interest to turn our backs on countries in our own hemisphere... And, in fact, if you look at the gains, particularly in Latin America, that Iran is making and China is making, it’s quite disturbing. I mean, they are building very strong economic and political connections with a lot of these leaders. I don’t think that’s in our interest”.

¹⁹⁷ Versión en inglés: “[...] ‘We’ve got challenges, for example, with China, where we are borrowing billions of dollars. They now hold a trillion dollars’ worth of our debt. And they are active . . . in regions like Latin America, and Asia, and Africa. The conspicuousness of their presence is only matched by our absence, because we’ve been focused on Iraq”.

¹⁹⁸ Versión en inglés: “[...] Although this has rarely been expressed in an explicit manner, the implied story line is that President Bush neglected Latin America, which naturally belongs in the US sphere of influence, and allowed it to fall into the hands of the Chinese and other rival powers, which is bad for US interests”.

Un argumento simple y de fácil asimilación por parte del público. Por ende, la administración Obama buscaría crear una “vía de compromiso renovado con América Latina”. Esa suerte de nueva “Alianza para el Progreso” que, huelga decirlo, nunca salió de los análisis prospectivos de los *think tanks* o el Departamento de Estado para cobrar vida real, podría reportar beneficios concretos para Washington y sus socios latinoamericanos, y tendría, por otra parte, la virtud de “limitar el alcance de China en la región, lo que es bueno para los intereses nacionales de EE.UU. (Erikson, 2011, p. 119)”.

En la aguda y crítica visión que presenta Erikson, de la política exterior estadounidense como un *continuum*, matizado con saltos y bruscos virajes, pueden detectarse al menos un par de tendencias que permanecen y son relativamente estables: i) la perplejidad del gobierno y el *establishment* de EE.UU. frente a un ascenso chino en el sistema internacional que no termina de procesar y evaluar en su justa medida y en forma adecuada; y ii) la ausencia de una “Gran Estrategia”, como sí la tiene China, que plantee líneas de fuerza estructurales que no se modifiquen a partir de las fluctuaciones de los ciclos políticos y los cambios de gobiernos en ambos países (en este caso, China y Estados Unidos). Tal como subraya, a renglón seguido:

[...] Para ser justos, la administración Obama no se ha esforzado mucho en presentar la presencia de China en América Latina como una amenaza para los intereses de Estados Unidos, y las declaraciones de la secretaria Clinton sobre el tema no tuvieron implicaciones políticas directas, aunque seguramente hizo levantar cejas en Beijing y en varias capitales latinoamericanas (Erikson, 2011, p. 119) ¹⁹⁹.

Pero, por otro lado, la Doctrina Monroe, basada en la histórica declaración de James Monroe, en 1823, aunque inspirada por John Quincy Adams, quien era su Secretario de Estado y que llegaría también más tarde a la Casa Blanca, sostenía —y sostiene hasta hoy— que EE.UU. se opondría en forma activa a cualquier intervención de potencias foráneas en el área hemisférica. Se genera, entonces, una contradicción flagrante, pues, por una parte, se sabe de la existencia de una declaración que constituye un *landmark* o principio rector de la política exterior estadounidense, y de otro lado, no existen, en la política real y concreta,

¹⁹⁹ Versión en inglés: “[...] To be fair, the Obama administration has not gone to great lengths to portray China’s Latin American presence as a threat to US interests, and Secretary Clinton’s statements on the subject did not have any direct policy implications, although they surely raised eyebrows in Beijing and a number of Latin American capitals”

“mecanismos prácticos para aplicarla (Erikson, 2011: 120)²⁰⁰”. En este sentido,

[...] las declaraciones de la secretaria Clinton son ilustrativas: acepta (e incluso abraza) la noción de un mundo multipolar, pero sin embargo indica que uno de los polos potenciales, América Latina, debería permanecer vedado a aquellas potencias que Estados Unidos desapruueba (Erikson, 2011, p. 120)²⁰¹.

Peor aún: en el diseño de políticas concretas, “al presentar la conexión China-América Latina como una cuestión que preocupa a EE.UU.”, los funcionarios de la nueva administración demócrata recogen argumentos promovidos anteriormente por sectores conservadores del ámbito exterior estadounidense, “pero ignorados en gran medida por la administración Bush (Ibídem, p. 119)”. Conclusión obligada:

[...] Las declaraciones de Clinton ponen de manifiesto hasta qué punto la política exterior estadounidense carece de consenso sobre si los intereses de EE.UU. en América Latina se ven afectados por la creciente influencia de China en la región, y de qué manera. Como resultado, el papel de China en América Latina se describe en un continuo que va desde la “amenaza estratégica” al “actor responsable”, lo que a menudo ha dejado la política estadounidense confusa y reactiva (Erikson, 2011, p. 120)²⁰².

Refiriéndose en particular a la administración Obama, que es el tema de su artículo titulado “La administración Obama, Latinoamérica y el Imperio del Centro”, Cynthia Watson es, por su parte, mucho más comprensiva que Erikson frente los dilemas que este gobierno enfrentaba en su disputa con China. Advierte, de hecho, en parte de su artículo que Obama enfrentaría restricciones que “procederán del Congreso, el Departamento de Defensa, los grupos de defensa de los derechos

²⁰⁰ El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) sería lo más parecido, quizás, a un “mecanismo práctico” que consolidara la Doctrina Monroe, pero por muchas razones no lo es. El TIAR, firmado en Río de Janeiro, en 1947, es, esencialmente, un acuerdo defensivo de carácter hemisférico ante una presunta incursión de potencias extrarregionales y fue elaborado, a instancias de EE.UU., en respuesta a las necesidades estratégicas derivadas de la Guerra Fría. Pero con los años y, en especial, a partir de la Guerra de Malvinas (1982), este Tratado se convirtió, como es sabido, en una entelequia institucional que tiene escasas posibilidades de ser resucitado como un acuerdo vivo y actuante entre las partes que lo rubricaron. De modo que no hay, en los hechos, hoy ningún pacto real en este ámbito.

²⁰¹ Versión en inglés: “[...] Secretary Clinton’s remarks are illustrative: she accepts (even embraces) the notion of a multipolar world, but nevertheless indicates that one of the potential poles, Latin America, should remain off-limits to those powers of which the United States disapproves”.

²⁰² Versión en inglés: “[...] Clinton’s remarks underscore the degree to which the US foreign policy establishment lacks a consensus on whether and how US interests in Latin America are impacted by China’s evolving influence in the region. As a result, China’s role in Latin America is described on a continuum from “strategic threat” to “responsible stakeholder,” which has often left US policy confused and reactive as a result”.

civiles y los sindicatos, que forman un electorado clave en el Partido Demócrata (Watson, 2011, p. 104)". Además, pone de relieve que "la dependencia estadounidense de las compras chinas de instrumentos de deuda enturbiará la capacidad de Washington para tomar decisiones limpias en política exterior (Ibídem, p. 104)". Y alude a problemas de la agenda internacional (Irán, Corea del Norte, Afganistán, Irak y Rusia) como otros factores que complejizan la posibilidad de atender, como se debe, el desafío de la ascendente presencia china en el hemisferio. Vaticinando, finalmente, que la "creciente actividad china en todo el mundo", complicará "los intentos de establecer una colaboración sino-estadounidense".

De otro lado, remarca que "la Doctrina Monroe, en contraste con las visiones de EE.UU., siempre ha sido un documento unilateral antes que universal, a los ojos de los latinoamericanos". Y en esa perspectiva, recuerda que cuando Simón Bolívar convocó en 1826, en Panamá, a un Congreso Anfictiónico, el cual tenía como gran objetivo crear una confederación de los pueblos iberoamericanos, desde México hasta Chile y Argentina, "no invitó deliberadamente a EE.UU. [con su mayor poderío económico y militar] (ni a Brasil), [...] porque la concebía como un foro regional de base hispánica". Concluyendo que ya entonces "los latinoamericanos eran sensibles a la amenaza de dominación foránea (Watson, 2011, p. 104)".

Pero el punto focal que centra su análisis, más allá de las restricciones domésticas y también de las que impone la agenda externa en marcha, es, tal como lo reitera en dos ocasiones (Ibídem, p. 113 y 114), la restricción dominante, de carácter económica, que inhibe el despliegue de todo su potencial como país hegemónico. A su juicio,

[...] La crisis económica mundial de 2008-2010 y la consiguiente contracción de los recursos a disposición de Washington han sensibilizado a Estados Unidos sobre los cambios en el equilibrio de poder en el mundo y sobre los problemas presupuestarios en casa. *Tras la decepción y la frustración en Irak y Afganistán, muchos en Washington no están seguros de qué medidas pueden tomarse para que el sistema internacional vuelva a ser abierto y favorable a los intereses estadounidenses* (énfasis nuestro) (Watson, 2011, p. 113)²⁰³.

²⁰³ Versión en inglés: "[...] The 2008–2010 global economic crisis and the attendant contraction of resources available to Washington have raised US awareness about changes in the balance of power around the world and about budgeting problems at home. On the heels of disappointment and frustration in Iraq and Afghanistan, many in Washington are unsure what steps can be taken to return the international system to one that is open and favorable to US interests".

O, para decirlo de manera más cruda y directa:

En 2009, Estados Unidos se enfrentó a las restricciones presupuestarias más severas del siglo pasado, lo que redujo drásticamente sus opciones de compromiso proactivo con América Latina. *Esta falta de compromiso no es nada nuevo, ya que la región nunca ha demostrado ser un socio económico o político tan importante para Estados Unidos como la proximidad geográfica podría sugerir* (la cursiva es nuestra). De hecho, los latinoamericanos nunca han percibido un nivel de compromiso continuo y sostenido por parte de Washington; más bien, la atención de este último hacia la región se ha debido históricamente a preocupaciones idiosincrásicas de que empezaba a plantear riesgos para los intereses nacionales de EE.UU. (Watson, 2011, p. 114)²⁰⁴.

Las restricciones económicas, como variable determinante y fundamental de los balances de poder en el sistema internacional, no constituyen, por cierto, condicionantes que no hayan sido explorado antes por la literatura del área. De hecho, un libro ya clásico de Mandelbaum (2010), *The frugal superpower*, abordó intensamente esta temática. Pero nadie antes que Watson —que sepamos— se encargó de destacarlo como un factor clave que de alguna manera operaba (y opera aún con fuerza) para impedir que EE.UU. pueda ser más asertivo y eficaz a la hora de combatir la incursión de los capitales chinos en Latinoamérica, ya sea por la vía de vetos explícitos, la formación de Complejos de Seguridad Regional (RSC, por su sigla en inglés), tal como estos fueron conceptualizados por Buzan y Wæver (2003), o mediante la construcción de una oferta alternativa de inversiones.

Tal vez la única excepción al aserto anterior sea una clara y rotunda reflexión de Kevin Gallagher, referenciada en las conclusiones de Hearn y León-Manríquez (2011), que es de una contundencia abrumadora, por más que resulte, en cierto sentido, hiriente para la autoestima de los estadounidenses:

[...] *Estados Unidos está literal y figurativamente en bancarrota en su competencia con las finanzas chinas* (énfasis nuestro). Literalmente, porque EE.UU. tiene el mayor déficit del planeta y debe una gran parte a los chinos. En sentido figurado, porque el modelo económico que EE.UU. ha exportado a América Latina no ha funcionado. China está financiando infraestructuras, exploración, ciencia y tecnología, y todas las demás cosas en las que el Presidente Obama dice que deberíamos estar gastando aquí en

²⁰⁴ Versión en inglés: “[...] The United States in 2009 faced the most severe budgetary constraints of the past century, dramatically diminishing its options for proactive engagement with Latin America. This lack of engagement is nothing new, as the region has never proven as important an economic or political partner for the United States as geographic proximity would suggest. Indeed, Latin Americans have never perceived an ongoing, sustained level of commitment from Washington; rather, the latter’s attention to the region has historically resulted from idiosyncratic concerns that it was beginning to pose risks to US national interests”.

casa (Gallagher, 2011)²⁰⁵.

3.1.2. Creutzfeldt, 2012: Un primer abordaje integral en español sobre “las relaciones transpacíficas”

Benjamín Creutzfeldt publica en 2012, como organizador del texto, un libro titulado *China en América Latina: Reflexiones sobre las relaciones transpacíficas*, que se transforma en el primer abordaje panorámico, en idioma español, sobre el tema del triángulo EE.UU.-China-Latinoamérica, que se ha detectado en el barrido de lecturas sobre el tema. El volumen, coproducido por la Universidad Externado de Colombia y la Embajada de la RPC en dicho país, está compuesto por cuatro secciones: i) Marco general de las relaciones entre China y América Latina; ii) Análisis del contexto histórico y político; iii) Las relaciones entre China y Colombia; y iv) Estudios de China en Colombia²⁰⁶.

Nuestro foco de análisis estará puesto, por lo tanto, en los dos primeros apartados y en la Introducción, firmada por Creutzfeldt, que si bien abunda en datos sobre la relación sino-colombiana también se abre a una visión de carácter más generalista, que es la de nuestro objeto de estudio. En ella, recuerda, muy oportunamente, que, aunque existe un amplio consenso entre los especialistas respecto a que “la influencia de China no constituye una amenaza inmediata para intereses estadounidenses”, surgen, empero, constantemente voces que alertan contra el peligro de una presencia que no sería del todo inocente.

Para reafirmar su punto, cita, en este sentido, a una analista del U.S. Army War College, ya mencionada anteriormente en nuestro trabajo, Kathleen Cole, quien rememoró la conocida metáfora napoleónica del “dragón dormido”, refiriéndose a China, agregando que “este dragón se despertó y tiene mucha hambre —¿debería Estados Unidos dejarlo almorzar en su vecindad durante los próximos veinte años, esperando a ver qué pasa cuando haya crecido? (la cursiva es nuestra) (Cole, 2006)”²⁰⁷. Más adelante, Creutzfeldt sostiene que las relaciones entre China, Colombia y EE.UU “se pueden describir como un triángulo, en el

²⁰⁵ Versión en inglés: “[...] The United States is literally and figuratively bankrupt in its competition with Chinese finance. Literally, because the US has the largest deficit on the planet and owes a big chunk of that to the Chinese. Figuratively, because the economic model that the US has exported to Latin America hasn't worked. China is funding infrastructure, exploration, science and technology, and all the other things that President Obama says we should be spending on here at home”.

²⁰⁶ También incluye un Apéndice, de interés sólo local, con la lista de los embajadores chinos y colombianos en los respectivos países entre 1980 y 2012.

²⁰⁷ El destaque en cursiva es nuestro.

sentido de que las acciones entre cada dos (de estos actores) impactan al tercero, por lo menos en términos de la percepción, análisis y reacción”.

Una reflexión que también resulta válida si es que, ampliando el campo de encuadre, se sustituye el término Colombia por el de América Latina, en su conjunto. Como otros muchos autores que enfrentan esta temática, Creutzfeldt hace alusión al *Documento sobre la política de China hacia América Latina y el Caribe*, de fines de 2008, y destaca que, a un par de años de su publicación, sólo Brasil, Chile y México han reaccionado de manera oficial ante esta iniciativa china. En el preámbulo de la obra, asimismo, se hace presente el hecho de que “en el campo académico, las universidades de América Latina, con la excepción de México, carecen de un enfoque serio en los estudios de China y de Asia”²⁰⁸.

Interesante y provocativa, a su turno, es la reflexión introductoria del compilador en cuanto a si los lentes epistemológicos occidentales de la RI, circunscritos por largo tiempo a dos grandes escuelas teóricas: el realismo y el liberalismo, y sus respectivas versiones “neo”, son capaces de dar cuenta y evaluar de modo correcto las formas de comportamiento que tendrá una China “con esteroides” y en constante alza en el sistema internacional. Creutzfeldt estima que Occidente tiende a imponer sus marcos de análisis como universales y omniexplicativos, y que, en esa perspectiva, “ni el neoliberalismo ni el neorrealismo se diferencian de manera fundamental de sus antecedentes: ambos resaltan las relaciones de poder (Creutzfeldt, 2012, p. 18)”, como elementos cruciales que condicionan todas las interacciones de la política internacional.

Ergo: el ascenso de China se puede interpretar y leer tanto “como una oportunidad o como una amenaza”, según los postulados de dichas escuelas. Y aquí es donde surge una disyuntiva evidente, pues mientras Beijing insiste en que su cambio de estatus será pacífico y no debería causar grandes conmociones, ni el “Occidente ampliado” —esto es, EE.UU., más la Unión Europea—, al que se unen otros actores como Japón y países vecinos de China en Asia, “se sienten muy tranquilos” al respecto. La duda es, no obstante, si el comportamiento de China

²⁰⁸ Este déficit de conocimiento se expresa de muchas formas. Por ejemplo, la mayor parte de la investigación producida a la fecha (2012) sobre la relación sino-latinoamericana “ha sido producida por académicos estadounidenses” como Ratliff, Roett, Wise y Ellis, entre otros. Y, en esa misma línea, indica que en un simposio de LASA (Latin American Studies Association) de 2010, sobre este mismo asunto, realizado en Toronto, los expertos de EE.UU. y Europa doblaron en número a los de América Latina (Creutzfeldt, 2012, p. 17).

estará dictado por los parámetros propios de la cosmovisión occidental en política internacional o por un “*mix*” heterodoxo, en el que, reproduciendo lo que también ocurre con su modelo económico tan singular, China asuma una política exterior adaptativa en la que tome “conceptos prestados de Occidente, enriquecidos con unos lemas propios, experimentando y adaptándose en el camino”.

En otras palabras, China podría (o no) adoptar el modelo westfaliano del balance de poder como regla de oro de su comportamiento a nivel internacional o podría también perseverar en la búsqueda de un esquema de gobernanza global basado en las nociones de un “mundo armonioso”, concepto de clara raigambre confuciana²⁰⁹.

Ya en el final de su prefacio de diez páginas, Creutzfeldt hace otra acotación que, si bien está referida, en particular, a Colombia, es de aplicación válida para toda Latioamérica. Dice allí que “la política nacional en Colombia se caracteriza por ser, en gran medida, coyuntural, cortoplacista y de poca perspectiva internacional...”

[...] Es decir, que prefiere desarrollar estrategias de apenas un período electoral, o en casos excepcionales de diez o doce años, y responde principalmente a necesidades domésticas y, en segundo lugar, regionales. La política en China se caracteriza por sus metas de largo plazo, de veinte a cincuenta años, estructuradas en planes quinquenales, y de tener una perspectiva global. En un acercamiento entre desiguales es de esperar que el mejor informado y con una estrategia más elaborada tenga la ventaja competitiva (Creutzfeldt, 2012, p. 21).

Y a continuación hace un llamado a la comunidad académica colombiana (también ampliable a América Latina) en cuanto a la imperiosa necesidad de “corregir urgentemente la ausencia de producción seria de conocimiento en el área de China...” “La esperanza de la presente colección de ensayos es la de llenar este vacío, con respecto a las relaciones transpacíficas, insertando vigas de soporte para una futura construcción”, añade. Dado que “[...] hay varios libros publicados en los últimos años que tematizan y discuten a fondo las relaciones bilaterales, pero casi todos en inglés, (...) haciendo casi nula su presencia en el ojo público en

²⁰⁹ Como señala Song Xiaoping, en otro de los trabajos que integran el libro y que es citado por Creutzfeldt en su introducción: “Orientada por las nociones de un ‘mundo armonioso’ y de cooperación y seguridad internacional, China se está esforzando por conseguir un ambiente internacional favorable para su desarrollo. A base de estos elementos fundamentales China desarrolla su política con Latinoamérica (Song Xiaoping, 2012, *apud* Creutzfeldt, 2012, p. 18-19)”.

América Latina (Ibídem, p. 22)".

[...] ¿Será que las relaciones entre China, y muchos países o la región seguirán los pasos de Iberia, Gran Bretaña y los EE.UU.? ¿Se convertirá China, en cierto grado, en el poder hegemónico de las Américas en el nuevo siglo, aun cuando no tiene planes de hacerlo? ¿Una China políticamente autoritaria y con mercados masivos, llevará a un estancamiento o a un retroceso de los recientes y modestos avances hacia la democracia y hacia algún tipo de economías más productivas en muchos países de América Latina? (Ratliff, 2012, p. 29).

Las anteriores son algunas de las preguntas que se formula, a su turno, William Ratliff, en la compilación de Creutzfeldt. Sus dudas apuntan, asimismo, a saber si la presencia china puede “perpetuar e incluso reforzar” esquemas tradicionales de dependencia externa en la región que han contribuido a fomentar “los niveles más altos de pobreza y desigualdad en el mundo”. Los interrogantes permanecen abiertos pues, como recalca, la RPC enfrenta desafíos internos de gran tamaño que podrían conducir a un estancamiento en su crecimiento.

Luego de una revisión histórica de la política externa china hacia América Latina, Ratliff detecta tres momentos: “i) diplomacia cultural; ii) guerra de guerrillas; y iii) una transición conflictiva hasta la actualidad de las relaciones políticas, económicas, culturales e incluso unas limitadas relaciones militares (Ibídem: 33)”. Y también señala que en la PosGuerra Fría, y tras diez años de reformas internas, China ha desarrollado cuatro nuevas tendencias para desenvolverse en el “nuevo mundo emergente”. A saber:

[...] (1) la paz y el desarrollo en lugar de la revolución y la guerra; (2) un mundo multipolar para sustituir al bipolar de la guerra fría; (3) una continuación de algunas tendencias hegemónicas, en particular por los Estados Unidos; y (4) la colaboración con otros países en vía de desarrollo para crear un orden mundial más justo (Ratliff, 2012, p. 38)²¹⁰.

Tras abordar las profundas diferencias culturales entre China y, en general, los países asiáticos y las naciones de origen iberoamericano (Ibídem, p. 43-46), en una subsección en la que hace, además, polémicas afirmaciones²¹¹, Ratliff se

²¹⁰ Deng Xiaoping, a juicio de Ratliff, actualiza, de alguna manera, los cinco principios de la coexistencia pacífica fijados en su momento por Zhou Enlai, estableciendo las bases de un “estilo de política exterior de ‘bajo perfil’”, que se sintetiza en una metáfora: “ocultar el brillo y nutrir la oscuridad”, la que ha sido interpretada y leída en Occidente de distintos modos (Ratliff, 2012, p. 38).

²¹¹ Como muestra, una frase: “[...] En América Latina, la igualdad de oportunidades fue negada por la civilización ibérica tradicional y después de la independencia las desigualdades aún existen, y la falta de oportunidades, durante doscientos años de independencia, nos indican que aunque la vida está mejorando en este momento, todavía no es lo suficiente para hablar del bienestar de la mayoría de la gente (Ibídem: 45).

empeña en analizar el impacto político de China en América Latina muchas veces incluso a la luz de consideraciones de carácter antropológico o sociológico²¹². De hecho, cuenta incluso una experiencia personal para reforzar sus puntos de vista, bastante anglocéntricos, a decir verdad:

[...] Un alto funcionario del PCCh me dijo en 2007 que China está muy satisfecha con las elites de América Latina y con las paternalistas instituciones políticas. ¿Por qué querrían cambiarlas? Es más fácil relacionarse con ellas que los países donde el poder es más difuso (Ratliff, 2012, p. 47).

En ese mismo párrafo, destaca que en una reunión cara a cara de los latinoamericanistas de EE.UU y China, en 2006, se le preguntó directamente a los diplomáticos chinos si su país pensaba involucrarse directamente en temas de la política latinoamericana, y la respuesta habría sido negativa. Ello no obsta, claro, para que a medida que China expanda su influencia en la región y en el mundo, “tendrá un creciente interés en la gobernanza responsable en América Latina (Ibídem, p. 47)”²¹³.

Antes de concluir, Ratliff enumera los obstáculos para el refuerzo de las relaciones sino-latinoamericanas. En ese listado incorpora cuatro variables que problematizan el entendimiento entre las partes: i) el idioma, ya que “la comunicación puede ser un problema”; ii) el tema negocios e imperio de la ley, pues “China y la mayoría de los países latinoamericanos tienen sistemas judiciales que usualmente favorecen a los poderosos” y “las decisiones legales pueden tomar una eternidad”; iii) las condiciones laborales, dado que “[...] aspectos de las democracias latinoamericanas, con sus inciertos sistemas políticos, económicos, legales y de seguridad, molestan a los inversores chinos”; y iv) las condiciones de vida, puesto que “los chinos a menudo quedan perplejos por la violencia y la falta de seguridad en América Latina (Ibídem, p. 55-56).

Y ya en las conclusiones asevera que su hipótesis de trabajo es que “China seguirá creciendo significativamente en el futuro previsible” y esto tendrá un

²¹² Otro ejemplo, en la misma dirección de la *footnote* anterior: “[...] Evidentemente, la cultura ibérica en América Latina se deriva de raíces europeas, pero es a partir de una rama distintiva, paternalista de la cultura occidental, rica en aspectos importantes, pero también por tradición tan fuertemente opuesta al pluralismo de amplia base política y el libre mercado como cualquier cosa en la tradición china (Ibídem: 47)”.

²¹³ Más adelante, Ratliff se refiere al Sub-Diálogo EE.UU.-China sobre América Latina que, desde su perspectiva, habría nacido por sugerencia de Hu Jintao, en 2006. Y postula, basado en decenas de entrevistas hechas en la región, a fines de 2008, que “hay poco o cero interés en América Latina en lo que está sucediendo en China, (...) excepto en algunos pequeños círculos políticos y académicos (Ibídem, p. 53)”.

impacto favorable en el desarrollo de Latinoamérica²¹⁴.

En otro artículo del libro de Creutzfeldt, tres autores chinos, Zheng Bingwen, Sun Hongbo y Yue Yunxia, pasan revista a 60 años de relaciones sino-latinoamericanas, estableciendo una periodización distinta a la de Ratliff. Ellos describen cuatro etapas: i) contactos no oficiales (1949-1969); ii) el auge del establecimiento de las relaciones diplomáticas (1970-1977); iii) la igualdad, el beneficio mutuo y el desarrollo conjunto (1978-1992); y iv) la constitución de “relaciones estables de largo tiempo” (1993-2000) (Bingwen *et al.*, 2012, p. 63-66). Destacan, a su vez, el rol de América Latina como “proveedor insustituible de importación de algunas materias primas industriales” para China. Y también su papel como “alternativa real de la diversificación de fuentes de energía” para el país asiático, subrayando el hecho de que la RPC es un “importador neto de petróleo crudo”, y que China tiene acuerdos rubricados de “petróleo por préstamo” con Rusia, Brasil, Venezuela, Ecuador, Angola y Kazajistán (Ibídem, p. 73-74)²¹⁵.

La primera sección del volumen contiene, además, un trabajo de otro autor chino, Song Xiaoping, “Elementos fundamentales del marco teórico de la política exterior de China”, que aborda, por ejemplo, la noción de “mundo armonioso”, desde el punto de vista de Beijing (Xiaoping, 2012, p. 89-90). También se ocupa de analizar las nociones de cooperación y seguridad internacional, bajo el prisma de las visiones chinas al respecto, y contrastando las consideraciones prevaletentes en Occidente, en relación a este mismo tema (Ibídem, p. 90-93). Revisa los distintos tipos de asociaciones que China ha construido con otros países “desde mediados de los años 1990”, con el propósito de “establecer un buen ambiente internacional de cooperación y de seguridad para sí misma”.

Song discute, además, las principales “opciones estratégicas de seguridad para China”, incluyendo la tendencia a la multipolarización, un proceso al que define

²¹⁴ En un análisis más desagregado y particularizado, Ratliff señala que “[...] la mayoría de las elites de América Latina sin duda se beneficiarán sobre todo de la participación económica de China en sus países, así como ha sucedido en el pasado con el comercio y las inversiones de España, Gran Bretaña y los Estados Unidos (Ibídem, p. 57)”²¹⁴. “Si los latinoamericanos no aceleran fuertemente el desarrollo interno, la mayoría de los países de América Latina –y no solamente aquellos actuales ‘perdedores’ del comercio sino-latinoamericano– seguirán en gran medida”, advierte Ratliff, el patrón histórico tradicional de “[...] los recursos naturales explotados por otros, igual que desde la llegada de España y Portugal, cinco siglos atrás (Ibídem, p. 57)”.

²¹⁵ El valor global de los acuerdos firmados en este ámbito por China con tres países latinoamericanos, se reseña, es de 19.000 millones, lo que equivale a un 38% del total de los acuerdos firmados.

como “irrevocable (Ibídem, p. 96-98)”. Por último, trae a colación una cita de Deng, “gran diseñador de la política china con Latinoamérica”, quien aseveró que “se solía decir que el siglo XXI sería el siglo del Pacífico, pero él estaba firmemente convencido de que surgiría un siglo de Latinoamérica (Ibídem, p. 98)”.

El cuarto y último artículo de la primera sección es del estadounidense Riordan Roett, bajo el título de “La profundización de los lazos de China con América Latina: un trabajo en construcción”²¹⁶. El texto ofrece un recorrido y “una visión general de la evolución del compromiso de China hacia América Latina en la historia reciente”. Posteriormente, se enfoca en el “Libro Blanco” de la política exterior china hacia la región, publicado en 2008, y evalúa las perspectivas de las prioridades de Beijing en la región, centrándose en cinco áreas estratégicas: comercio, recursos energéticos, cooperación sur-sur, organizaciones multilaterales y regionales, y lazos culturales. Por último, y a modo de conclusión, evalúa los retos futuros de la relación bi-multilateral sino-latinoamericana, “en el contexto de la agudización de la crisis financiera global del período 2008-2009 (Roett, 2012, p. 104)”. Para este autor,

[...] el obstáculo más grande para la expansión de estas relaciones surge de la idea generalizada en Beijing de que poco o nada se puede ganar promoviendo estrategias que puedan ser percibidas como una afrenta contra los intereses de Estados Unidos en el hemisferio occidental (Ibídem, p. 104)²¹⁷.

La segunda sección del libro contiene textos de Marisela Connelly (“Presencia de China y Taiwán en América Latina”); de Anthony Peter Spanakos y Yu Xiao (“Se necesitan tres: relaciones entre China, Estados Unidos y América Latina”), Alexandre de Freitas Barbosa (“América Latina en la encrucijada: el ascenso chino y los desafíos para el desarrollo de la región”); de Xulio Ríos (“América Latina, China, España: a vueltas con la triangulación”); y de Gustavo Cardozo (“China y América Latina: desafío hemisférico del siglo XXI”).

Nuestro foco estará puesto, entonces, en función de lo ya expuesto antes, en el trabajo de Spanakos y Xiao, cuya temática está más directamente relacionada

²¹⁶ La versión original, en inglés, de este artículo apareció en el siguiente volumen: Breslin, Shaun (ed.), 2010, *Handbook of Chinese International Relations*, Routledge, p. 200-208.

²¹⁷ Así lo reitera también en la parte final de su ensayo, cuando recalca: [...] Que China no busca reemplazar a EE.UU. en el hemisferio occidental es claro, y existen pocas razones para dudar de la sinceridad del *Documento sobre la política de China*²¹⁷, el cual enfatiza la naturaleza amistosa del desenvolvimiento chino y la meta de alcanzar beneficios mutuos a través de una cooperación más estrecha (Roett, 2012, p. 118).

que, en los otros casos, con el tópico del triángulo EE.UU.-China-América Latina²¹⁸. Según Spanakos y Xiao, “para muchos el punto central (de este debate) es que los Estados Unidos han perdido poder y prestigio, que América Latina ya no está sujeta a la dominación de tipo Doctrina Monroe, y que la región tiene una nueva superpotencia interesada en la región, que es China (Spanakos; Xiao, 2012, p. 153)”. Este eje basal contribuye a legitimar “la percepción de que el posicionamiento de China y los Estados Unidos en América Latina inclinará el continente —al menos un poco— hacia el uno y en contra del otro (Ibídem, p. 157)”, indican, apoyados en la teoría de la transición de poder (Organski; Kugler, 1980), que estudia procesos similares de auge y declive de potencias en pugna.

El dilema se presenta, en opinión de Spanakos y Xiao, cuando Beijing se ve enfrentado a una dinámica bastante perversa. Por un lado, la RPC “tiene muy claro que forma parte de su interés estratégico mantener el sistema mundial de comercio que ha fomentado su crecimiento económico en las últimas tres décadas (Ibídem: 158)”. Por el otro, China se ve forzada a reivindicar, al menos en el plano discursivo, la necesidad de hacer un ajuste en las instituciones nacidas de Bretton Woods para hacerlas más justas y acordes con la redistribución de poder actual en el mundo. La crisis *subprime* reforzó ese lenguaje propio de una potencia revisionista, descontenta con un *statu quo* que la desfavorece y la posterga, y a partir de ella proliferaron las críticas chinas “al FMI, al Banco Mundial y la dependencia global del dólar”.

¿Cómo se resuelve esta disyuntiva? La respuesta está en desarrollo. Y en el caso puntual de América Latina, tal como lo señalan los autores, el hecho de que

[...] una potencia emergente, con un tipo de régimen radicalmente distinto y que se legitima a través de una cultura política muy diferente, haya incrementado de manera notable su presencia en América Latina con una limitada preocupación por parte de los Estados Unidos, reta al análisis de transición de poder (Spanakos; Xiao, 2012, p. 159)²¹⁹.

Unido a lo anterior, ambos apuntan a otro dato del entorno que no puede ser pasado por alto: el “hecho de que los Estados Unidos intervinieron en América

²¹⁸ El artículo fue enriquecido, de acuerdo a sus autores, por aportes y comentarios de destacados especialistas del área como He Li, Jiang Shixue, Gonzalo Paz y el propio Creutzfeldt, según consta en una nota de agradecimiento inicial (Spanakos; Xiao, 2012, p. 153).

²¹⁹ La observación sobre la “limitada preocupación” por parte de EE.UU. es atribuida por los autores a Jacques (2009), *When China Rules the World: The End of the Western World and the Birth of a New Global Order*, New York, Penguin.

Latina durante la guerra fría más que en cualquier otro continente del mundo”²²⁰. Y, en consecuencia, “el ascenso de China es concomitante con una disminución percibida (de poder) de los Estados Unidos, un aumento de los políticos anti estadounidense en la región y una recesión global cuyo epicentro fue Estados Unidos (Ibídem, p. 159)”.

La sumatoria de factores otorga un alto grado de dramaticidad a la pugna interhegemónica. Y si ésta se ve atenuada de alguna forma, siempre de acuerdo a la visión de Spanakos y Xiao, es porque en la subregión latinoamericana estaría operando al menos uno (si no dos o tres) Complejos de Seguridad Regional — siguiendo la teoría de los RSC²²¹ que sobre estos subconjuntos diseñaron Buzan y Wæver (2003), dos destacados representantes de la Escuela de Copenhague de Estudios de Seguridad. En efecto, en un amplio desarrollo del tema (p. 159-163), Spanakos y Xiaio, basados en argumentos de Buzan y Wæver, admiten la existencia de dos distintos RSC en la región (América del Sur y América del Norte, incluyendo esta última a Centroamérica y el Caribe)²²², que operarían como complejos independientes y en los que la penetración de EE.UU. alcanza, en función de sus intereses estratégicos concretos, distintos grados e intensidades específicas.

Según esta perspectiva, *“el papel de los Estados Unidos en Brasil y los países del Cono Sur es menor”, si se lo compara con el que históricamente ha ejercido en el Caribe y América Central, e incluso en Colombia (la bastardilla es nuestra)*”. A partir de esta conceptualización, ambos autores consideran que

[...] Si América del Sur es una RSC característica donde la penetración de Estados Unidos es secundaria, debe haber poca preocupación de un aumento de la presencia china en la región, ya que, según RSCT, la polaridad de América del Sur está determinada por las “potencias regionales”, no por fuerzas externas (Spanakos; Xiao, 2012, p. 161).

El último postulado se apoya en Buzan y Wæver (2003, p. 62). Y según

²²⁰ Esta aseveración está hecha siguiendo a Stokes (2005), *America's Other War: Terrorizing Colombia*. London, UK, Zed Books.

²²¹ *Regional Security Complex Theory* (RSTC, según su acrónimo en inglés). El concepto básico planteado por la RSCT postula que la seguridad internacional debe examinarse desde una perspectiva regional y que las relaciones entre Estados (y otros actores) presentan patrones regulares y geográficamente agrupados. Complejo de seguridad regional es, por tanto, el término acuñado por Buzan y Wæver para describir la forma en que operan e interactúan tales estructuras.

²²² Estaría todavía en discusión la existencia de un presunto “subcomplejo andino” de seguridad (Spanakos; Xiao, 2012, p. 161)

Spanakos y Xiao, presenta “una imagen incompleta”, dado que “el ascenso de Brasil como líder regional y global no puede ser dissociado del apoyo de EE.UU. a Brasil como una opción moderada en contraste con el bolivarianismo de Chávez (Ibídem, p. 161)”. La impugnación a Buzan y Wæver es tan importante que la reiteran poco después. “Lo relevante —dicen— es que la fuerza de los poderes regionales se ve a menudo promovida, subsidiada, o amenazada por los Estados Unidos, un hecho que Buzan y Wæver minimizan (Ibídem, p. 162)”.

En síntesis: “Estados Unidos está claramente persiguiendo una política de compromiso (en la región) con China, la cual solo es posible gracias al hecho de que el país asiático no ha dado motivos para que su presencia en América Latina sea vista como una ‘amenaza’ (Ibídem, p. 163)”²²³.

3.1.3. Paulino y Cordeiro, 2012; Vadell, 2011; Paz, 2012: Nuevas perspectivas latinoamericanas se suman al debate

Además de las compilaciones de Hearn y León-Manríquez y Creutzfeldt, reseñados antes, aparece en esta coyuntura una Colección de ensayos organizada por dos profesores brasileños de la UNESP, sede Marília: Luís Antonio Paulino y Marcos Cordeiro Pires. La recopilación, titulada *China e América Latina. A geopolítica da multipolaridade* (2012), fue la secuela, plasmada por escrito, de un encuentro académico llevado a cabo en Sao Paulo, en 2011, con los auspicios de la Fundación Memorial de América Latina y la Universidad Estadual Paulista²²⁴.

Los compiladores repetían de este modo un esfuerzo similar realizado tres años antes cuando, al cabo de dos seminarios de investigadores del área en la Facultad de Filosofía y Ciencias de la UNESP-Marilía y la Universidad de Santiago de Chile, en 2008, publicaron un volumen —*Nós e a China: o impacto da presença chinesa no Brasil e na América do Sul* (2009)—que reunió otros ensayos de académicos brasileños y latinoamericanos respecto a la misma temática²²⁵. Ambos

²²³ “Lo que no niega —agregan Spanakos y Xiao— que las normas de seguridad regional jugarán un papel más importante en lo que sigue, y tampoco que los poderes emergentes o en declive pueden ver el desarrollo de estas relaciones como una amenaza en el futuro (Ibídem, p. 184)”.

²²⁴ En este encuentro presentaron ponencias tres especialistas brasileños (los editores más Lincoln Secco); dos chilenos (José Luis Valenzuela y Carlos Monge Arístegui); un mexicano (Sergio Martínez Rivera) y un académico chino, en representación del Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Academia China de Ciencias Sociales (Zhou Zhiwei).

²²⁵ Con prefacio de Durval de Noronha Goyos Jr., abogado y árbitro de Brasil en la OMC, el libro se divide en tres partes: la primera trata de China, América Latina y los desafíos globales; la segunda aborda las diversas fases de las relaciones sino-brasileñas y finaliza con discusiones acerca de la

textos representan iniciativas pioneras, en idioma portugués, que luego serían replicadas y ampliadas por otros centros académicos, tanto en Río de Janeiro como en muchos otros de los 27 estados de la República Federativa de Brasil.

En paralelo, comienzan a circular y a difundirse trabajos de dos investigadores argentinos: Javier Vadell, un rosarino radicado en Minas Gerais, donde ejerce la docencia en la Pontificia Universidad Católica local, y Gonzalo Sebastián Paz, un abogado cordobés que vive hace largo tiempo en EE.UU., y es investigador asociado del Centro para Estudios Latinoamericanos (CLAS), de la Escuela de Servicio Exterior de la Universidad de Georgetown, en Washington D.C.²²⁶.

A continuación, revisaremos dos textos de ambos producidos entre 2011 y 2012. En “A China na América do Sul e as implicações geopolíticas do Consenso do Pacífico” (Vadell, 2011), el autor se propone estudiar las derivaciones políticas de la creciente interdependencia económica entre la RPC y los países de América del Sur. En el resumen, indica que su hipótesis de trabajo descansa sobre la idea de que “la evolución y la dinámica de ese relacionamiento se asemeja más a un sistema o patrón Norte-Sur con características bien particulares”, que a un patrón Sur-Sur, como pregona, en general, el discurso oficial chino sobre las relaciones sino-latinoamericanas. Vadell decidió denominar ese patrón específico de relacionamiento como “Consenso del Pacífico (en adelante, CP)”, postulando que

[...] Aunque en el corto plazo el factor China estimula el crecimiento de la subregión, el CP trae implicaciones diferenciadas para el desarrollo de los países que poseen un sector industrial importante —ej., Brasil y Argentina— y aquellos que no lo poseen —ej., Chile y Perú, que inclusive firmaron tratados de libre comercio con el gigante asiático (Vadell, 2011, p. 57)²²⁷.

Según él, Sudamérica experimentó, de 2002 a 2010, un “crecimiento económico destacable”, a contrapelo de las reformas de tinte liberalizante y desregulatorio que se implementaron, con mayor o menor radicalidad, en la década de 1990. El Consenso de Washington, como programa de desarrollo para la región,

creciente interacción entre China y América Latina.

²²⁶ Vadell publica, por ejemplo, en 2007, un *paper* bajo el título de “As implicações políticas da relação China-América do Sul no século XXI”. Paz difunde, en tanto, en 2006, un trabajo titulado “Rising China’s ‘Offensive’ in Latin America and the U.S. Reaction”, en *Asian Perspective*.

²²⁷ Versión en portugués: “[...] Embora no curto prazo o fator China estimule o crescimento da sub-região, o CP traz implicações diferenciadas para o desenvolvimento dos países que possuem um setor industrial importante – ex. Brasil e Argentina – e aqueles que não o possuem – ex. Chile e Peru, que inclusive assinaram tratados de livre comércio com o gigante asiático”.

habría sufrido, en su visión, tres fracasos consecutivos en lo social, lo institucional y lo ideacional, explicando su punto con ejemplos concretos. De los cuales el más paradigmático, quizás, fue el caso de Argentina, con la crisis de diciembre de 2001, que generó fuertes efectos desestabilizadores en la gobernabilidad de ese país, con proyecciones hacia el resto de la subregión.

En 2001, también, se producen los atentados de Al Qaeda, en EE.UU., que dan el puntapié inicial a la guerra contra el terrorismo, a nivel mundial, emprendida por Washington. Y ese mismo año China ingresa a la Organización Mundial de Comercio (OMC), lo que sustenta las bases para la ampliación exponencial de sus intercambios económicos a nivel global.

[...] De este modo, se parte de la premisa de que la RPC está modificando el equilibrio de poder entre el centro y la periferia, generando un conjunto de desarrollos que, por un lado, pueden provocar nuevas formas de cooperación y nuevas configuraciones geoeconómicas, pero también provocar nuevas fuentes de tensiones y conflictos geopolíticos (Vadell, 2011, p. 59)²²⁸.

El explosivo aumento del comercio entre los países de América Latina y China debe entenderse y ser interpretado, entonces, en el contexto de estos importantes cambios en la economía global. Con impactos diferenciados, tal como la evidencia empírica lo demuestra²²⁹, en países como México y los que componen América Central que en aquellos que se encuentran ubicados más cerca del Cono Sur del continente. Más adelante, y basándose en investigaciones anteriores de Ellis (2009) y Gallagher y Porzecanski (2010), Vadell hace un minucioso catastro de algunas de las principales inversiones chinas realizadas en la primera década de los años 2000 en Argentina, Brasil, Chile, Perú y Bolivia (Vadell, 2011, p. 66-67), tal como antes revisa en profundidad las cifras de intercambio comercial entre China y Latinoamérica, en su conjunto, así como la canasta con los principales productos de exportación que salen de la región hacia ese gran mercado asiático.

En consonancia con lo anterior, se analizan, además, las visitas de altos funcionarios chinos a América Latina entre 2001 y 2010, y se señala, en cada caso, el itinerario de estas giras. Y a posteriori comienza a desarrollar la tesis central de

²²⁸ Versión en portugués: “[...] Dessa maneira, parte-se da premissa de que a RPC está modificando a balança de poder entre o centro e a periferia gerando um conjunto de desdobramentos que, por um lado, podem provocar novas formas de cooperação e novas configurações geoeconômicas, mas também provocar novas fontes de tensões e conflitos geopolíticos”

²²⁹ Siguiendo, sobre todo, a Gallagher y Porzecanski (2010).

su artículo: esto es, que el “boom de los *commodities*”, que estalla en los 2000, les abre un “abanico de oportunidades y potencialidades a los países en desarrollo ricos en recursos”.

[...] Estos países, que venían de duros golpes económicos, empezaron, en el transcurso del nuevo siglo, a mirar más hacia el “Pacífico” que hacia el “Atlántico”. El fracaso de las reformas neoliberales apoyadas por el CW y la crisis financiera mundial de 2008 parecen haber roto la posibilidad de recetas inequívocas de reformas para los países del Sur. Es en este escenario que la RPC emerge como el principal factor de recuperación de los países sudamericanos, como un actor presente en la subregión y como un desafío para los proyectos de integración regional (Ibídem, p. 69)²³⁰.

El Consenso de Washington (abreviado como CW) es, según la lectura que Vadell hace de este fenómeno, a partir de conceptualizaciones propias y otras derivadas de Arrighi (2008), un modelo específico de “interdependencia asimétrica entre actores internacionales y transnacionales históricamente delimitada y mediada por un conjunto de instituciones internacionales [léase Banco Mundial y FMI] (Vadell, 2011, p. 70)²³¹”. Con la llegada del nuevo milenio, se vieron los pobres resultados que el CW le trajo a la región y se apeló a crear nuevos consensos²³², con no mucho éxito, a decir verdad.

En 2004, aupado en un momento de recuperación económica global y de crecimiento de los países de la subregión, a tasas importantes, aparece un texto de Joshua Ramo, titulado *The Beijing Consensus*, que populariza e instala el término “Consenso de Beijing”, como una opción de desarrollo que se abriría también para otros países a partir de la exitosa senda recorrida en este sentido por la RPC, a partir de una serie de ajustes que comenzaron en el período de la llamada Reforma y Apertura, a fines de los años 1970²³³.

²³⁰ Versión en portugués: “[...] Esses países, que vinham de duros golpes econômicos, começaram, no decorrer do novo século, a olhar mais para o “Pacífico” do que para o “Atlântico”. O fracasso das reformas neoliberais sustentadas pelo CW e a crise financeira global de 2008 parecem ter rompido a possibilidade de receitas unívocas de reformas para os países do Sul. É nesse cenário que a RPC surge como principal fator na recuperação dos países sul-americanos, como um ator presente na sub-região e como um desafio para os projetos de integração regional”.

²³¹ El Consenso de Washington inclusive fue codificado a través de un decálogo con diez consejos específicos: mantener la disciplina fiscal, reestructurar el gasto del Estado, reformas impositivas, liberalizar las tasas de interés, fijar tasas de cambio “competitivas”, liberalizar el comercio y las inversiones, privatizar lo que fuera posible, desregular, en general, la economía, y asegurar una fuerte protección a los derechos de propiedad, en los países que siguieran este recetario. Véase Williamson, 1990.

²³² Para más detalles, véase Vadell, 2011, p. 70.

²³³ En palabras de Ramo (2004): “China está marcando un camino para otras naciones de todo el mundo que intentan averiguar no sólo cómo desarrollar sus países, sino también cómo encajar en el orden internacional de un modo que les permita ser verdaderamente independientes, proteger su

Lo cierto es que, aun cuando Vadell coincide, en gran medida, con Ramo en apreciar ciertas virtudes importantes del “modelo chino”, entre ellas, el aspecto no menor de contribuir a reforzar esfuerzos de “autodeterminación”²³⁴ innegables en el campo de las relaciones interestatales a nivel global por parte de los países en vías de desarrollo o dependientes, Ramo queda, desde su perspectiva, atrapado en nociones “utópicas”. Y así lo discute en una parte de su trabajo, donde hace observaciones dignas de ser consideradas:

[...] Esta descripción de la imitación potencial de los procesos productivos y de un modelo de desarrollo específico no nos ayuda a comprender las implicaciones geopolíticas y geoeconómicas — que implican la cuestión del desarrollo— de que los países latinoamericanos y africanos experimenten una interdependencia comercial sin precedentes con la RPC. Ramo no ve esta nueva dinámica Norte-Sur en el contexto del capitalismo contemporáneo. De hecho, la tendencia contemporánea de acercamiento entre América del Sur y China está muy lejos de cualquier emulación de modelos de desarrollo (Vadell, 2011, p. 71)²³⁵.

“Se trata, en esos casos, de una complementariedad comercial dinamizada por la expansión comercial y financiera china, el crecimiento mundial y la elevación de los precios de los *commodities* y los recursos energéticos”. Por tanto, de una “nueva relación Norte-Sur, asimétrica y complementaria, en la era posterior al Consenso de Washington, entre la RPC y algunas regiones en desarrollo”, como “en el caso de los países de América del Sur —es lo que denominamos como Consenso del Pacífico”. Este tipo de relación “Norte-Sur” sería, sin embargo, muy diferente a la prevaleciente en el siglo XIX, por ejemplo, con Gran Bretaña, como centro hegemónico y encabezando el “típico modelo Occidental centro-periferia (Ibídem, p. 71-72)”.

El CP tendría, según Vadell (2011, p. 72-73), cinco rasgos fundamentales: i) “abre márgenes de maniobra política para países en desarrollo o subdesarrollados”,

modo de vida y sus opciones políticas en un mundo con un único centro de gravedad masivamente poderoso. Yo llamo a este nuevo centro y a esta nueva física del poder y del desarrollo el Consenso de Beijing”.

²³⁴ “[...] Ramo, citando a un académico chino, afirma que el respeto a la autodeterminación de los Estados está vinculado a la resistencia al hegemonismo, y esto constituye una importante dimensión política de la expansión económica china (Vadell, 2011, p. 71)”.

²³⁵ Versión en portugués: “[...] Essa descrição da potencial imitação de processos produtivos e de um modelo de desenvolvimento específico não nos ajuda na compreensão das implicações geopolíticas e geoeconômicas – que envolvem a questão do desenvolvimento – dos países da América Latina e da África que experimentam uma interdependência comercial sem precedentes com a RPC. Ramo não consegue enxergar essa nova dinâmica Norte-Sul no contexto do capitalismo contemporâneo. De fato, a tendência contemporânea de aproximação entre a América do Sul e a China está muito longe de qualquer emulação de modelos de desenvolvimento”.

y es una “nueva opción para los estados del ‘Sur’, en contraposición a las restricciones rígidas del CW”; ii) “la interdependencia creciente entre la RPC y los países en desarrollo no se presenta, en el corto plazo, como una amenaza para EE.UU., y eso vale sobre todo para el hemisferio occidental”; iii) China mantiene y promueve la “estabilidad en las más diversas regiones para, de esa manera, garantizar la seguridad en las inversiones y los contratos en las relaciones comerciales (Ratliff, 2009)”; iv) China surge como “una nueva posibilidad de financiamiento para los países con problemas financieros en América del Sur”, y no impone las condicionalidades que otras entidades, como el FMI o el BM, suelen establecer para dar créditos; v) otro ingrediente atractivo del patrón de relacionamiento del CP “es la estrategia bilateral de negociación, sea en las firmas de TLC con tres países de la región, sea en la negociación con los países miembros del Mercosur”.

En suma, plantea Vadell:

- Si bien el comercio con la RPC es una nueva opción para los países del Sur, el Consenso del Pacífico presenta impactos diferenciados en la subregión y desarrollos geopolíticos de gran importancia y complejidad para la integración sudamericana. China necesita estabilidad política regional y una buena relación con EE.UU. El creciente vínculo comercial se basa, sobre todo, en una relación de complementariedad que corre el riesgo de cristalizarse en una especialización estilo centro-periferia (Vadell, 2011, p. 74)²³⁶.
- El proyecto de globalización no puede escribirse sólo con las reglas de Washington, sencillamente porque la economía mundial se perfila como un sistema multipolar, en el que la RPC desempeña el papel más destacado entre las nuevas potencias regionales. La crisis económica de 2008 fue el catalizador para que China ocupara un lugar cada vez más importante en las instituciones internacionales y ampliara sus inversiones en diversas regiones del mundo (Ibídem, p. 75)²³⁷.

Esta subsección, correspondiente a la fase 2011-2012, se cierra con el

²³⁶ Versión en portugués: “[...] Embora, o comércio com a RPC seja uma nova opção para os países do Sul, o CP apresenta impactos diferenciados na sub-região e desdobramentos geopolíticos da maior importância e complexidade para a integração sul-americana. Como foi destacado, trata-se de uma relação fundamentalmente, mas não exclusivamente, econômica, na qual a China precisa de estabilidade política regional e de bom relacionamento com os EUA; o vínculo comercial crescente está baseado, sobretudo, em uma relação de complementariedade com perigo de cristalizar-se em uma especialização estilo centro-periferia”

²³⁷ Versión en portugués: “[...] o projeto da globalização não poderá ser escrito só com as regras de Washington, simplesmente porque a economia global está conformando-se como um sistema multipolar, no qual a RPC tem o papel mais destacado dentre as novas potências regionais. A crise econômica de 2008 foi o efeito catalizador para a China ocupar espaços cada vez mais importantes nas instituições internacionais e para a sua expansão de investimentos nas mais diversas regiões do planeta”.

análisis de un texto de Gonzalo Paz (2012), que ofrece, desde otra perspectiva epistémica, visiones muy diferentes a las de Vadell. Su propósito está anunciado en el *abstract*:

¿Ha sido China un desafío hegemónico para Estados Unidos en América Latina en los últimos años? El artículo explora esta cuestión estableciendo una comparación con casos históricos de instancias de desafío hegemónico en América Latina, buscando similitudes y diferencias, y buscando creadores de rivalidad como forma de empezar a distinguir la percepción de la realidad (Paz, 2012, p. 18)²³⁸.

Una particularidad interesante de este trabajo es que Paz indica que está basado parcialmente en entrevistas que realizó, bajo acuerdos de confidencialidad y anonimato, “en Beijing, Shanghai, Washington D.C. y varias capitales en Latinoamérica desde 2006”. Y que con esta metodología mantuvo, asimismo, varias conversaciones *off-the-record* con altos funcionarios de la administración estadounidense. Su propuesta consiste en tratar de “iluminar la cuestión de cómo ha reaccionado Estados Unidos ante la creciente presencia de China en una zona considerada históricamente dentro de su esfera de intereses, o ‘patio trasero’”, y, en concomitancia con lo anterior, procurar desentrañar aspectos desconocidos “sobre el diálogo entre Estados Unidos y China acerca de la región”. Es decir, el ya mencionado Sub-Diálogo EE.UU.-China sobre América Latina.

Antes de entrar en materia, aclara que usará el concepto “desafío hegemónico” (*hegemonic challenge*) y no las habituales teorías de Transición de Poder (*Power transition theory*, PTT, por su sigla en inglés) ni la Teoría de la Estabilidad Hegemónica (*Hegemonic stability theory*, HST, por su sigla en inglés), a las que acuden otros espacialistas para revisiones similares (Paz, 2012, p. 19). Hecha esta precisión, desarrolla una contextualización basada en anteriores procesos de desafío hegemónico que tuvieron como escenario a la subregión:

[...] Ha habido cinco casos de desafío hegemónico en América Latina en los que ha participado Estados Unidos (es decir, en las relaciones con la región): En primer lugar, el desafío de EE.UU. a Gran Bretaña a finales del siglo XIX y principios del XX; en segundo lugar, el desafío de la Alemania nazi (y, en menor medida, de la Italia fascista) a Estados Unidos en la década de 1930 y la primera mitad de la década de 1940; en tercer lugar, por supuesto, el desafío de la URSS a Estados Unidos; En cuarto lugar, el surgimiento de Japón en la década de 1980 y el desafío percibido hacia Estados

²³⁸ Versión en inglés: “[...] Has China been a hegemonic challenge to the United States in Latin America in recent years? The article explores this question by setting a comparison with historical cases of instances of hegemonic challenge in Latin America, searching for similarities and differences, and looking for makers of rivalry as a way to start to distinguish perception from reality”.

Unidos; y por último, en este siglo, potencialmente, el caso actual del ascenso de China y la amenaza potencial para Estados Unidos o sus intereses en todo el mundo. De los cinco casos, en el primero Estados Unidos fue el retador; en los otros cuatro fue retado. Me centraré en los casos en los que Estados Unidos fue retado. De este grupo, dos fueron con potencias europeas (Alemania y la URSS) y los otros dos con países asiáticos (Japón y China) (Paz, 2012, p. 22)²³⁹.

Según Paz, la “herramienta estándar de análisis teórico” del desafío que presentaría hoy China a la preponderancia de EE.UU. en la subregión es, por lejos, “alguna versión o adaptación de la teoría de transición de poder”. Situación alimentada por una narrativa periodística que presenta las relaciones entre Beijing y Washington en la región “como conflictivas e incluso antagónicas”, y que tiende a generar “efectos espejo” en ambas capitales o polos de la presunta confrontación. A juicio de Paz, una diferencia fundamental es que, al escribir su texto, en 2012, todavía existía el mecanismo del Sub-Diálogo, un canal institucional relevante “que comenzó durante la Administración Bush y continuó durante la Administración Obama”. Y que, “aunque el público es consciente de su existencia (...) su contenido sigue siendo en gran medida desconocido (Paz, 2012, p. 23)”.

“El diálogo —enfatisa Paz— es un extraordinario proceso, ya que Estados Unidos está dando a China un trato de igual a igual en una región que considera de interés vital desde la Doctrina Monroe, de 1823”. Aunque no está de más resaltar, como lo hace en el párrafo siguiente, que “[...] además de hacer esta concesión cargada de valor simbólico, Estados Unidos ha utilizado el diálogo para transmitir un mensaje de preocupación y de límites a la creciente implicación de China en la región (Ibídem, p. 23-24)”. Vale decir: existe una invitación a dialogar, pero al mismo tiempo se están poniendo claros límites diplomáticos a una presencia que

²³⁹ Versión en inglés: “[...] There have been five instances of hegemonic challenge in Latin America involving the United States (that is, in relations with the region): first, the US challenge to Great Britain at the end of the 19th and beginning of the 20th century; second, Nazi Germany’s challenge (and to lesser extent, Fascist Italy’s) to the United States in the 1930s and the first half of the 1940s; third, of course, the USSR’s challenge to the United States; fourth, Japan’s emergence in the 1980s and the perceived challenge to the United States; and finally, in this century, potentially, the current instance of China’s rise and potential threat to the United States or its interests around the world. Of the five cases, in the first one the United States was the challenger; in the other four it was challenged. I will concentrate on the cases in which the United States was challenged. Of this group, two were with European powers (Germany and the USSR) and the other two with Asian countries (Japan and China)”.

comienza, de algún modo, a ser preocupante y constitutiva de fricciones.

Tras este preámbulo, Paz da cuenta de una serie de hechos que configuran el “entorno ambiental” que, en su opinión, ha rodeado desde sus inicios a este Sub-Diálogo, como espacio de interacción singular e inédito. Dado el carácter secreto de las reuniones, resulta interesante atisbar aspectos de lo que aconteció en ese discreto ámbito, a puertas cerradas, con el apoyo de su trabajo de campo:

- Desde el punto de vista de Washington, el diálogo se considera un mecanismo para modelar e influir en el papel de China en la región²⁴⁰. Por parte china, ofrece una oportunidad para tranquilizar a Estados Unidos sobre la tensión en las relaciones económicas y disipar cualquier desconfianza sobre posibles efectos políticos. Hubo un amplio acuerdo general y un compromiso para seguir desarrollando la institucionalización de este diálogo. Hasta la fecha, se han celebrado cuatro rondas de diálogo, la última en 2010, durante la actual Administración Obama (Paz, 2012, p. 24)²⁴¹.
- Ambos países adoptaron algunas medidas modestas para garantizar que los países latinoamericanos no se resintieran por la celebración del diálogo y para disipar cualquier sospecha de que se estuviera negociando un G2 o un “condominium”. Los responsables políticos chinos y estadounidenses se han reunido por separado con los embajadores latinoamericanos para informarles de la situación, en las que han explicado su postura respecto al diálogo y han comentado superficialmente algunos de sus contenidos. *Sin embargo, dos de los embajadores de países latinoamericanos muy importantes con los que me entrevisté en Beijing se mostraron en privado muy preocupados por el diálogo, y lo consideraron contrario a la soberanía de sus propios países* (énfasis nuestro) (Ibíd., p. 24)²⁴².
- Un punto crucial es que la hegemonía de Estados Unidos en América Latina se percibe con frecuencia como un hecho, como algo dado, tratado prácticamente como una constante, incluso para China, y como tal tiene un efecto importante en la elaboración de la propia política exterior china. El deliberado esfuerzo chino por restar importancia al “ascenso” y tranquilizar a Estados Unidos sobre las intenciones pacíficas de Pekín en todo el mundo se ve reforzado por la percepción china de la hegemonía estadounidense en América Latina y ha tenido un poderoso efecto en la política exterior

²⁴⁰ Para ahondar en este punto, Paz sugiere consultar a Christensen (2009), “Shaping the choices of a rising China: recent lessons for the Obama administration,” *The Washington Quarterly*, v. 33, n. 4, p. 83–104.

²⁴¹ Versión en inglés: “[...] From Washington’s point of view, the dialogue is considered to be a mechanism to shape and to influence China’s role in the region. On the Chinese side, it offers an opportunity to reassure the United States over the stress in economic relations and to dispel any mistrust of potential political effects. There was a broad general agreement and a compromise to continue developing the institutionalization of this dialogue. So far, there have been four rounds of dialogue, the last one in 2010 during the current Obama administration”.

²⁴² Versión en inglés: “[...] Both countries took some modest measures to ensure that Latin American countries did not resent the dialogue taking place, and to dispel any suspicion of a G2 or “condominium” being negotiated. Chinese and US policy makers have had separate meetings with Latin American ambassadors for debriefing, in which they have explained their position regarding the dialogue, and commented superficially on some of the content. However, two of the ambassadors of very important Latin American countries whom I interviewed in Beijing were in private very concerned with the dialogue, and considered it as against their own countries’ sovereignty”.

china hacia la región (Ibídem, p. 24)²⁴³.

- China ha ejercido hasta ahora una clara moderación política en la región, y las pruebas que he encontrado demuestran que existe una coherencia razonable entre la política expresada y los hechos (Ibídem, p. 24)²⁴⁴.

Paz analiza luego el desafío japonés a la hegemonía de EE.UU en la subregión en los años 1990, y, en particular, a partir de que la amenaza de la URSS a Washington se fue desvaneciendo, tras la caída del muro de Berlín, a nivel global. Por razones de espacio, no ahondaremos en este desafío específico, que, en rigor, y a juzgar por los trabajos de algunos especialistas (p. e.: Vogel, 2009)²⁴⁵ incluso sería previo a los años 90 del siglo XX, pero que, por distintas razones, se esfumó tan súbitamente como apareció.

También pasaremos por alto, por idénticos motivos, las consideraciones del autor sobre el desafío de Alemania a la hegemonía de EE.UU., en la región (p. 27-29). Aunque sí se rescatarán dos observaciones suyas al respecto. La primera dice relación con el hecho de que “como resultado de la influencia de este periodo de desafío hegemónico, y porque empezaba a ver en el horizonte uno nuevo y mayor, EE.UU. promovió la creación de la Organización de Estados Americanos en 1948, [...] y más tarde, el Banco Interamericano de Desarrollo”. Y, más significativamente aún, “creó el Comando del Caribe en 1947 (sucesor del Comando de Defensa del Caribe de EE.UU. 1941-47) y el Comando Sur el 6 de junio de 1963, con sede primero en Panamá y ahora en Florida (Paz, 2012, p. 28-29)²⁴⁶” El segundo aspecto se refiere a que “varios países latinoamericanos como México, Brasil y Argentina

²⁴³ Versión en inglés: “[...] A crucial point is that the United States’ hegemony in Latin America is frequently perceived as a fact, as a given, practically treated as a constant, even for China, and as such it has an important effect on the crafting of China’s own foreign policy. The deliberate Chinese effort to downplay “rise” and reassure the United States of Beijing’s peaceful intentions around the world is compounded by the Chinese perception of US hegemony in Latin America and has had a powerful effect on Chinese foreign policy towards the región”.

²⁴⁴ Versión en inglés: “[...] China has so far clearly exerted political restraint in the region, and the evidence that I have found shows that there is reasonable consistency between voiced policy and deeds”. Sobre este aspecto, el autor trae a colación un hecho puntual e ilustrativo: la negativa china a proporcionar el apoyo financiero, solicitado en secreto, en 2004, por el Presidente argentino Néstor Kirchner, para pagar la deuda que mantenía ese país con el FMI y liberarlo, de ese modo, de la “pegajosa supervisión” de ese organismo a sus políticas económicas. Beijing se negó a darle ese dinero, pues estimó que ello sería interpretado como un abierto desafío a Washington.

²⁴⁵ Vogel, Ezra (1979), *Japan as Number One*. Puede consultarse también el siguiente reporte: “Japan, Latin America, and the United States: prospects for cooperation and conflict,” in Susan Kaufman Purcell and Robert M. Immerman (eds.), *Japan and Latin America in the New Global Order* (Boulder, CO: Lynne Rienner, 1992), p. 121–145.

²⁴⁶ Conviene recordar, en este sentido, como lo hace el autor, al extenderse sobre dicho punto, que más cerca de nuestros días, exactamente en julio de 2008, EE.UU. decidió reactivar su IV Flota, la que en la actualidad “tiene su base en Mayport, Florida, y está bajo el control del Comando Sur”.

podieron obtener beneficios de las oportunidades creadas por el interés alemán en la región”, recordando que “en el caso de Brasil [el *bandwagoning* con Washington], produjo beneficios tangibles durante años (Paz, 2012, p. 29)”.

Un tercer elemento que fue muy útil, en términos instrumentales y prácticos, para EE.UU. fue la instalación, durante la etapa de confrontación con el Eje, liderado por Alemania, del discurso de “el bien contra el mal”, utilizado también ampliamente y con no poco éxito, en el momento del desafío hegemónico presentado a Washington por la URSS en la región, durante la Guerra Fría, asunto sobre el cual Paz se detiene en la etapa final de su artículo (Ibídem, p. 29-32). Aquí, lo central, es que EE.UU. consigue articular tempranamente la implementación del TIAR (Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca), firmado el 2 de septiembre de 1947 por dieciocho países del espectro hemisférico, que “consolidó una alianza de seguridad en la región [incluso antes de que se creara la OTAN el 4 de abril de 1949] (Paz, 2012, p. 30)²⁴⁷”.

Para Paz, este período de desafío hegemónico produjo “un fuerte impacto en la región”, donde la Guerra Fría, sin duda, “no fue tan fría” en muchos lugares (Ibídem, p. 31). Pero a partir de ella se pudieron extraer muchas conclusiones. En ese sentido, tal vez las más destacadas sean tres:

- [...] los países latinoamericanos aprendieron una dura lección: forzar demasiado la diversificación, y convertirla en puro equilibrio, tiene el efecto de cambiar simplemente un tipo de hegemonía (y dependencia) por otro, sin duda una situación indeseable (Ibídem, p. 31) ²⁴⁸;
- [...] se cometieron golpes de Estado y violaciones de los derechos humanos debido al contexto de este desafío hegemónico, y la (in)estabilidad política era más importante que la democracia (Ibídem, p. 31) ²⁴⁹;
- [...] si se analiza la política exterior soviética, con el beneficio del material de archivo ahora disponible, ahora se sabe que su

²⁴⁷ Ya en la década de 1950, Estados Unidos obtiene éxitos, como el derrocamiento de Jacobo Arbenz, en 1954, a quien se acusaba de ser demasiado progresista y tolerante con “el enemigo comunista”, y también cosecha fracasos, como el de la Revolución Cubana, que triunfa en 1959 y representará un creciente dolor de cabeza para Washington, en particular, por su cercanía con el territorio estadounidense.

²⁴⁸ Versión en inglés: “[...] Latin American countries learned a hard lesson: pushing diversification too much, and turning it to pure balancing, has the effect of just changing one type of hegemony (and dependency) for another one, certainly an undesirable situation”.

²⁴⁹ Ibídem: “[...] Coup d'états and violations on human rights were committed because of the context of this hegemonic challenge, and political (in)stability was more important than democracy”.

participación fue cautelosa y vigilante, incluso en los años más intensos de las décadas de 1970 y 1980 (Ibídem, p. 31) ²⁵⁰.

Ya sobre el final de su trabajo, Paz entrega *inputs* que conviene analizar para definir si existe hoy o no sobre la mesa un desafío hegemónico de China hacia EE.UU. en América Latina. Se intentará resumirlos de manera breve y sucinta:

- Todos los casos en los que Estados Unidos fue desafiado estuvieron precedidos por un intenso temor y la percepción de rivalidad. Es difícil decir cuándo comenzó exactamente un desafío hegemónico (HC), pero está más claro cuándo terminó. Existe un diálogo institucionalizado entre China y Estados Unidos sobre América Latina. Los detalles y los resultados no se han divulgado del todo, pero se ha alcanzado un acuerdo general básico y hasta ahora no hay ninguna prueba contraria importante y pública de que ambas partes no hayan actuado de forma coherente (Paz, 2012, p. 32) ²⁵¹.
- El objetivo de los países latinoamericanos de superar la hegemonía de Estados Unidos, o al menos mitigarla, encuentra una oportunidad cuando surge una nueva potencia que desafía a Estados Unidos. La diversificación ha sido un concepto importante (aunque poco desarrollado) para que los responsables políticos comprendan y orienten las relaciones económicas y políticas exteriores latinoamericanas. Sin embargo, *si las relaciones entre el retador y el hegemon (Estados Unidos) se convierten en un conflicto abierto, se ven empujados a elegir bando, una posición que les resulta incómoda, excepto cuando existen proyectos políticos internos específicos que apoyan claramente una opción sobre la otra* (el destaque en cursiva es nuestro) (Ibídem, p. 33) ²⁵².
- No está claro si el creciente tamaño y poder económico de China (en comercio, inversión y finanzas), unido a su creciente poderío militar puede impedir o aumentar las posibilidades de un desafío hegemónico, así como si la recuperación o el declive de Estados Unidos pueden pronosticar algún resultado. Sin embargo, las lecciones del pasado pueden ser importantes para los responsables políticos sensibles y preocupados por reducir las tensiones y prevenir una escalada no deseada (Ibídem, p. 34) ²⁵³.

²⁵⁰ Ibídem: “[...] Yet looking at Soviet foreign policy, with the benefit of the archival material now available, it is now known that involvement was cautious and watchful, even in the more intense years of the 1970s and 1980s”.

²⁵¹ Versión en inglés: “[...] All cases in which the United States was challenged were preceded by intense fear and the perception of rivalry. It is difficult to say when a HC exactly begin, but it is clearer when it ended. There is an institutionalized dialogue between China and the United States on Latin America. The details and results are not fully disclosed but a basic general agreement was reached and so far there is no important and public contrary evidence that both sides have not acted consistently”.

²⁵² Versión en inglés: “[...] The goal of Latin American countries to overcome the hegemony of the United States, or at least to mitigate it, finds an opportunity when a new power rises and challenges the United States. Diversification has been an important (albeit under- developed) concept for policy makers to understand and to guide Latin American foreign economic and political relations. Nevertheless, if relationships between the challenger and the hegemon (United States) turn to open conflict, they are pushed to choose sides, a position that they find uncomfortable, except when there are specific internal political projects that clearly support one option over the other”.

²⁵³ Versión en inglés: “[...] It is not clear if China’s growing economic size and power (in trade, investment and finances), coupled with growing military might may prevent or increase the possibilities of hegemonic challenge, as well as whether recovery or decline in the United States may

Lo concreto, siempre siguiendo a Paz, es que “un desafío hegemónico chino a Estados Unidos está en camino, según algunas voces”, mientras “otros afirman que no es el caso”; y “desgraciadamente, puede también ser posible que a largo plazo se convierta en una profecía autocumplida (Paz, 2012, p. 34)”. Y si este encuadre o marco conceptual de referencia, que “es casi una declaración de guerra”, para todos los efectos prácticos, llegara a plasmarse en la realidad de un modo patente e inobjetable, a los países latinoamericanos sólo les restaría —como factor excluido y evidentemente más débil de la ecuación— acogerse a las dos opciones clásicas realistas que plantea la literatura en este escenario: “*bandwagoning* y balance de poder (Ibídem, p. 33)”. Aunque esta disyuntiva de hierro pueda verse matizada o atenuada “en cierta medida por la distancia de EE.UU., el tamaño del país, sus capacidades y activos, etc. (Ibídem, p. 33)”.

3.2 La producción literaria del área en el cuatrienio 2013-2016

En este período de tiempo de cuatro años se registra una notable alza de los trabajos que analizan la relación China-América Latina y los efectos que esta interacción —que es a la vez multisectorial y multidimensional, puesto que envuelve aspectos bilaterales, minilaterales y multilaterales, en muchos casos cruzados—, genera en la vinculación entre EE. UU. y los países latinoamericanos y del Caribe. Para el desarrollo de esta sección, se ha delimitado un campo de análisis previo que incluye cinco libros —tres de ellos compilatorios: Shoujun y Pérez García, 2016; Martínez Cortés, 2013; Bonilla y Milet, 2015; más otros dos unipersonales: Ellis, 2014; Gallagher, 2016— y un conjunto de alrededor de una veintena de artículos

forecast any outcome. Yet the lessons of the past may be important to sensitive and concerned policy makers, to reduce tensions and prevent unwanted escalation. Efforts to increase transparency will reassure Latin American countries as well”.

individuales²⁵⁴, a los que deben sumárseles los ensayos que figuran en las recopilaciones ya mencionadas²⁵⁵.

Con el objeto de circunscribir más aún el espectro analítico, se han elegido nueve textos, dentro de este universo mayor de trabajo, que dan cuenta, en nuestra opinión, de los distintos tipos de registros con los que se suele abordar este nuevo terreno de estudios, desde ópticas plurales. De esta decena de ensayos, seleccionados en total, tres ofrecen un punto de vista que se identifica con lo que antes hemos denominado un punto de vista “securitizador”, a falta de una mejor definición, respecto a las múltiples y complejas aristas que involucra la relación trilateral EE.UU.-China-América Latina. Se trata de dos testimonios presentados por Evan Ellis, uno de los más prolíficos investigadores estadounidenses del área, ante el Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes, en audiencias dedicadas a analizar los desafíos planteados por la creciente presencia china en la región, en dos ocasiones, durante 2015 (Ellis, 2015a; Ellis, 2015b), a los que se adiciona un texto coproducido ese mismo año junto a Ulises Granados (Granados y Ellis, 2015).

Para contrastar estas aproximaciones al tema que se identifican, en general, con las posiciones prevalecientes en el *establishment* militar estadounidense respecto a estas materias, se han elegido, a su vez, tres artículos de autores chinos que tienden a establecer un equilibrio en el debate al exponer las elaboraciones teóricas y problematizaciones que, desde la otra orilla del océano Pacífico, se desarrollan respecto a los mismos temas que concitan la atención y preocupación de Ellis, y otros autores de su país. Nos referimos, en particular, a dos artículos de Cui Shoujun, publicados en el libro que este académico organizó en 2016 junto a

²⁵⁴ Los textos de autores individuales revisados para esta sección son: León-Manríquez y Alvarez (2014); Creutzfeldt (2014); Creutzfeldt (2016), Oviedo (2014), Serbin (2016), Moniz Bandeira (2011), Escudé (2014), Duarte (2015), Duarte (2016), Blanchard (2016), Urdinez *et al.* (2016), Abdenur (2014), Lei Yu (2015), Granados y Ellis (2015), Ghotme-Ghotme y Ripoll (2016), Armony y Xiao (2016), Shambaugh (2016), Harris (2015), Bernal Meza (2014), Bernal Meza (2016), más dos deposiciones presentadas por R. Evan Ellis ante el Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes del Congreso de EE.UU., en febrero y septiembre de 2015. A su vez, los títulos de los seis libros anteriormente citados aparecen en las referencias bibliográficas de este trabajo.

²⁵⁵ Esta muestra de la producción literaria del área no pretende abarcar, sin duda, toda la labor reflexiva que sobre el particular se presentó al debate público durante este lapso. Pero, dada la pluralidad de voces que allí se recogen, asentada, además, en visiones de muy diverso origen, ofrece un registro relativamente fiel y certero del estado de avance de la literatura y los nuevos puntos que asoman en la discusión, entre 2013 y 2016, en el tema que hoy demanda nuestra atención.

Manuel Pérez García (Shoujun, 2016a; Shoujun, 2016b) y a un tercer ensayo difundido en 2015 por *International Affairs* (Lei Yu, 2015)

Completan este recorte, arbitrario, como siempre ocurre cuando se acude al recurso metodológico de emplear algún tipo de muestras en trabajos de este tipo, tres textos de autores que resumen, a nuestro entender, de un buen modo los avances y preocupaciones principales de la investigación del área en la zona que es el escenario principal de este nuevo “teatro de operaciones” de la pugna sino-estadounidense: Latinoamérica. Los textos que analizaremos en detalle en esta subsección son dos trabajos de Benjamín Creutzfeldt²⁵⁶; el primero, una revisión crítica de cinco libros que, en su opinión, “se destacan en el área de las relaciones sino-americanas entre 2011 y 2014 (Creutzfeldt, 2014)”²⁵⁷; y el segundo un artículo publicado por el mismo autor en 2016. En ambos casos, se entregan insumos originales e iluminadores. A ellos se añade una tercera contribución que también enriquece, a nuestro juicio, la literatura del área. Se trata de Ghotme-Ghotme y Ripoll (2016)²⁵⁸.

3.2.1. Evan Ellis y el recurrente mensaje de la presencia china en Latinoamérica como amenaza para EE.UU.

R. Evan Ellis participa, como ya se dijo antes, en dos audiencias de la Cámara de Representantes de EE.UU., durante 2015, donde brinda testimonios referidos a los temas en los cuales se ha especializado como analista²⁵⁹: la

²⁵⁶ Creutzfeldt tiene, en rigor, nacionalidad germano-británica, pero sus primeros trabajos académicos de importancia y significación se llevaron a cabo en Colombia. Por eso se le incluye dentro de las visiones “latinoamericanas” del área.

²⁵⁷ Los cinco libros que Creutzfeldt revisa son los siguientes: Hearn y León-Manríquez (2011), *China Engages Latin America: Tracing the Trajectory*; Gastón Fornés y Alan Butt Philip (2012), *The China-Latin America Axis: Emerging Markets and the Future of Globalisation*; He Shuangrong (2012), *China-Latin America Relations: Review and Analysis*; Julia C. Strauss y Ariel C. Armony (2012), *From the Great Wall to the New World: China and Latin America in the 21st Century*; R. Evan Ellis (2014), *China on the Ground in Latin America: Challenges for the Chinese and Impacts on the Region*.

²⁵⁸ El análisis pondrá un foco privilegiado en los textos antes mencionados, pero ello no obsta para que, en distintos momentos de esta tarea, establezcamos cruces con otras visiones provistas por textos de ese corpus de trabajo más amplio, al cual se aludió con antelación. Entre los cuales podrían mencionarse, a modo de referencia, ensayos como los de Armony y Jiao (2016), que integra el libro compilatorio de Shoujun y Pérez García, 2016, ya citado; Escudé (2014); Blanchard (2016) y Urdínez et al. (2016), por mencionar sólo a algunos de ellos.

²⁵⁹ Ellis ha publicado ya más de 300 trabajos en relación al tema, incluidos los siguientes libros: *China in Latin America: The What and Wherefores* (2009), *The Strategic Dimension of Chinese Engagement with Latin America* (2013), *China on the Ground in Latin America* (2014) y *Transnational Organized Crime in Latin America and the Caribbean* (2018). Recientemente,

creciente presencia de la RPC en la subregión de América Latina y el Caribe ya sea a través de la compra de *commodities*, inversiones y préstamos, en lo económico, o la venta de armas y equipos, posicionamiento e intercambios de todo tipo con las FF.AA. latinoamericanas, en lo que dice relación con el campo militar. Y los desdoblamientos y efectos que este desafío en aumento presenta, como fenómeno nuevo y alarmante, para los intereses estadounidenses en la región.

La primera de las audiencias, en febrero de ese año, se da en el marco de una actividad titulada “The strategic importance of the Western Hemisphere: Defining U.S. interests in the región”, en la que participan cuatro especialistas (entre ellos, Ellis), leyendo declaraciones breves y entregando, posteriormente, documentos escritos para su análisis por parte de los parlamentarios. En su introducción oral al informe, Ellis sintetiza y desarrolla los cuatro desafíos o retos a su seguridad que, a su juicio, enfrenta EE.UU. en la subregión. Estos son (sin que el orden signifique grado de importancia): “el crimen organizado, Rusia, el radicalismo islámico y China”²⁶⁰.

Pese a que no hay una categorización definida del orden de importancia de estos desafíos emergentes se indica muy claramente en su reporte que “Rusia es el actor externo que más abiertamente ha desafiado a EE.UU. en América Latina”, y se ejemplifica este hecho al destacarse que “desde 2008, ha desplegado aviones militares, buques de guerra y submarinos cerca de EE.UU. (Ibídem: 33)”, incluyendo escalas en La Habana, Cuba, de una nave detectora de inteligencia de señales²⁶¹. Otro país que genera resquemores y una percepción de amenaza latente es Irán, que “ha utilizado al personal de sus embajadas para reclutar terroristas en la región” y, asociado a este peligro, el informe denuncia, además, el presunto accionar de Hezbolá en el espacio latinoamericano, mencionando el arresto de un cuadro operativo de esa organización en Lima, Perú, en 2014. Pero el país que, sin duda, acapara la mayor parte del espacio en las prevenciones de

publicó su quinto libro, *China Engages Latin America: Distorting Development and Democracy?* (2022).

²⁶⁰ En algunos casos, estas amenazas, de acuerdo a su visión, podrían estar entrelazadas o combinadas, como cuando asegura que “la delincuencia transpacífica también merece más atención”, citando en respaldo de esta afirmación la reciente “obtención de precursores químicos por parte del Cartel de Sinaloa de parte de mafias chinas” o “el uso de bancos chinos para lavar dinero por parte de la banda brasileña Primer Comando de la Capital” (Ellis, 2015a, p 33).

²⁶¹ Ellis menciona también a Nicaragua y Venezuela, como posibles puntos de recalada de estas plataformas de combate, y alerta sobre la eventual reapertura de bases de vigilancia que operaron durante la Guerra Fría en Lourdes, en territorio cubano.

Ellis es también el que constituye su principal objeto de estudio: la República Popular China, a la que se le dedican varios párrafos que es necesario y pertinente reseñar aquí. A saber,

- [...] China es el país que más ha influido en el entorno de seguridad de la región, aunque no haya desafiado abiertamente a Estados Unidos. De los más de 100.000 millones de dólares que ha prestado a la región desde 2005, tres cuartas partes de los cuales han ido a parar a los regímenes del ALBA en Argentina (*sic*), ayudando a mantener solventes a gobiernos como el de Venezuela para que puedan seguir funcionando como bases para delincuentes y como puntos de entrada para otros actores que podrían hacernos daño (Ellis, 2015a, p. 34).²⁶²
- [...] La RPC ha ampliado sus actividades militares en América Latina, socavando los esfuerzos de EE.UU. por seguir siendo el socio de seguridad preferido. En octubre de 2013, mientras Washington estaba distraído por la crisis presupuestaria, una flotilla naval del EPL realizó por primera vez ejercicios de combate con nuestros aliados en Chile, así como con Brasil (Ibídem, p. 34)²⁶³.
- [...] Las empresas chinas venden aviones militares, helicópteros, satélites, camiones y vehículos blindados tanto a los socios de EE.UU. como a sus adversarios en la región y posiblemente vendan a Argentina el caza FC-1, la corbeta P-18, el helicóptero X-11 y el vehículo blindado de transporte de tropas V-1 (Ellis, 2015a, p. 34)²⁶⁴.

Junto con destacar estos hechos que ponen en riesgo la preponderancia de EE.UU. en la subregión, Ellis resalta que China ha elegido a la CELAC como una herramienta multilateral que tiende a suplantar a la OEA, “como su vehículo preferido para construir sus relaciones con la región”, puesto que la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, creada en 2010, excluye, desde su origen, la participación en la misma de EE.UU. y Canadá. En ese mismo sentido, y considerando que en la última etapa del gobierno de Obama se produjo una aproximación diplomática de EE.UU. hacia Cuba y que con ello se abrió “la

²⁶² Versión en inglés: “[...] China—the PRC has most significantly impacted the region’s security environment although not openly challenging the United States. Of the more than \$100 billion it has loaned to the region since 2005, three-quarters of that have gone to the ALBA regimes in Argentina, helping to keep governments like Venezuela’s solvent so that they could continue to operate as bases for criminals and as entry points for other actors who would do us harm”. Es posible que en la referencia que liga a Argentina con el ALBA haya un error de transcripción de los dichos de Ellis pues, como se sabe, Argentina no forma parte de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América.

²⁶³ Versión en inglés: “[...] The PRC has expanded its military activities in Latin America, undermining U.S. efforts to remain the security partner of choice. In October 2013, while Washington was distracted by the budget crisis, a PLA naval flotilla for the first time conducted combat exercises with our allies in Chile as well as with Brazil”.

²⁶⁴ Versión en inglés: “[...] Chinese companies sell military aircraft, helicopters, satellites, trucks and armored vehicles to both U.S. partners and its adversaries in the region and possibly sales to Argentina of the FC–1 fighter, the P–18 Corvette, the X–11 helicopter and the V–1 armored personnel carrier”.

oportunidad de revitalizar la OEA como principal institución multilateral para las Américas”, este movimiento también podría ir acompañado, desde la perspectiva de una mejor defensa de los intereses de EE.UU. en el área, por el favorecimiento de “la participación de otros actores cuyas prioridades coincidan con nuestros objetivos en la región, como India, Japón y Corea del Sur (Ibídem, p. 34)”.

Para concluir su exposición, con tres recomendaciones de carácter general que sirven tanto para definir la forma en que EE.UU. debe posicionarse frente a los cuatro desafíos que enfrenta en la región, como para permanecer en un estado de constante alerta frente a los mismos, y fijar “líneas rojas”, claramente delineadas, que excluyan la “ambigüedad” y el tono difuso con el cual, en opinión de Ellis, se han enfrentado “hasta ahora” estos desafíos.

Una de sus primeras recomendaciones, a la que subraya con inusual fuerza, es que “es necesario pensar de forma más estratégica sobre la contribución de América Latina y el Caribe a la seguridad nacional y la prosperidad de EE.UU.; *verla como algo más que una simple fuente de drogas e inmigrantes que hay que controlar*”²⁶⁵. Y luego plantea otros dos consejos, en forma categórica, que permean, en general, su obra, como autor preocupado de estos asuntos:

- También recomiendo que se preste mayor atención a la forma en que nuestros adversarios podrían utilizar su posición comercial y sus activos en la región para influir en la formación, el despliegue, el mantenimiento y la voluntad política de la coalición estadounidense en un conflicto de gran envergadura en el que se viera implicado Estados Unidos (Ellis, 2015a, p. 34)²⁶⁶.
- Por último, debemos tener claro dónde trazamos la línea divisoria respecto a las actividades de los actores extra hemisféricos en la región que puedan amenazar nuestra seguridad nacional y, además, darles a conocer esas líneas divisorias en términos menos ambiguos de lo que se ha hecho hasta la fecha (Ibídem, p. 34)²⁶⁷.

En el documento anexo a su presentación verbal, abunda en más detalles sobre el particular que no es del caso desarrollar aquí. Baste decir que entre las páginas 40 y 44 hay varios llamados de alerta sobre la expansión de las actividades

²⁶⁵ Versión en inglés: “[...] there is a need to think more strategically about the contribution of Latin America and the Caribbean to U.S. national security and prosperity; to see it as more than simply a source of drugs and immigrants that needs to be controlled”. El énfasis, en cursiva, es nuestro.

²⁶⁶ Versión en inglés: “[...] I also recommend greater attention to how in a major conflict involving the United States elsewhere in the world our adversaries might use their commercial position and assets in the region to shape the outcome by impacting U.S. coalition formation, deployments, sustainment, and political will”.

²⁶⁷ Versión en inglés: “[...] Finally, we need to be clear to ourselves where we draw the line regarding activities by extra hemisphere actors in the region that potentially threaten our national security and, further, to make those lines known to them in less ambiguous terms than has occurred to date”.

del Ejército de Liberación Popular (PLA, por su sigla en inglés), destacándose las frecuentes visitas institucionales de altos oficiales de esa entidad y el ofrecimiento de educación y entrenamiento para oficiales de los ejércitos latinoamericanos en China²⁶⁸.

“Ofensiva de encanto” que excede, siguiendo al autor, a los países que dieron origen al ALBA, entre 2004 y 2009, y que se extiende hacia Argentina, Brasil, Chile y Perú (Ibídem, p. 41-42). Este alargamiento de China se ve favorecido, ante los ojos de Ellis, por dos factores: i) la subvaloración de la región como parte fundamental del escenario de proyección estratégico de EE.UU. como superpotencia global; y, en consonancia con lo anterior ii) la falta de un “pensamiento más estratégico” sobre este espacio geográfico que es de vital importancia para los Estados Unidos de América.

- Me preocupa que, mientras que los debates públicos sobre los retos para la seguridad de EE.UU. en el hemisferio se centran correctamente en cuestiones como las drogas, el crimen organizado y el terrorismo, rara vez incluyen la consideración igualmente importante de cómo, en el caso indeseable de que se produjera un conflicto importante que implicara a EE.UU. en otra parte del mundo, nuestros adversarios podrían utilizar su posición comercial y sus activos para afectar a la formación, despliegue, mantenimiento y voluntad política de la coalición estadounidense (Ellis, 2015a, p. 42)²⁶⁹.

- A pesar de estas dificultades, podría decirse que no hay ninguna otra región en el mundo en la que EE.UU. tenga tanta ventaja comparativa para crear asociaciones sólidas y marcar la diferencia como en América Latina y los países del Caribe. Lo que se necesita, sin embargo, es un pensamiento más estratégico sobre la región, su conexión con el mundo y su contribución a la seguridad, la prosperidad y la postura global de EE.UU. en general (Ibídem, p. 42)²⁷⁰.

Ellis sostiene, finalmente, que EE.UU. debe dejar tajantemente claro a actores extrahemisféricos como Rusia, la RPC e Irán donde están trazadas las

²⁶⁸ Una política de amistad y estrechamiento de vínculos que va acompañada, en la visión de Ellis, por regalos y ventas de material bélico de compañías chinas que estarían “minando los esfuerzos de EE.UU. para permanecer como socio preferencial, en materia de seguridad, de los países latinoamericanos y del Caribe (Ellis, 2015a, p. 41).

²⁶⁹ Versión en inglés: “[...] I am concerned that, while public discussions of security challenges to the United States in the hemisphere correctly focus on issues such as drugs, organized crime and terrorism, they seldom include the equally important consideration of how, in the undesirable event of a major conflict involving the U.S. elsewhere in the world, our adversaries could use their commercial position and assets to impact U.S. coalition formation, deployment, sustainment, and political will”.

²⁷⁰ Versión en inglés: “[...] Despite such difficulties, there is arguably no other region in the world where the U.S. has as much of a comparative advantage for building strong partnerships and making a difference, than it does in Latin America and the Caribbean countries. What is needed, however, is more strategic thinking about the region, its connection to the world, and its contribution to U.S. security, prosperity, and the U.S. global posture broadly”.

líneas entre el compromiso y la presencia en América Latina, y “acciones que inaceptablemente socavan la seguridad de EE.UU. y otros intereses en la región”. Y que se debe favorecer, al mismo tiempo, en el “Siglo del Pacífico” la entrada y el protagonismo en este nuevo tablero geopolítico de países *like-minded*, de ambos lados del Océano Pacífico (Asia y América), en proyectos propios como el Trans-Pacific Partnership (TPP) —aún no desahuciado en ese instante por Trump—, y de terceros, como la Alianza del Pacífico, para asegurar la prevalencia de valores como la democracia, “el respeto a los DD.HH., los mercados libres y el imperio de la ley (Ibídem, p. 43)”²⁷¹

A diferencia de esta disertación, que apuntó a alertar sobre cuatro amenazas de distinto origen que se ciernen y cuestionan, cada una a su modo, la predominancia de EE.UU. en la subregión, la nueva declaración que presenta Ellis siete meses más tarde, en septiembre de 2015, esta vez ante dos subcomisiones parlamentarias reunidas, las del Hemisferio Occidental y la de Asia y el Pacífico, está focalizada exclusivamente en el tema sobre el cual más se ha especializado: esto es, el desafío chino a la hegemonía estadounidense en el amplio espacio ubicado al sur del río Bravo. Así, pues, abre su testimonio declarando que el compromiso de la RPC en este lugar del mundo durante la última década “es bien conocido, aunque a menudo mal caracterizado”. Puntualiza que este reto “es principalmente, pero no exclusivamente” de carácter económico”, y que “en las circunstancias adecuadas podía impulsar el desarrollo, la prosperidad e incluso la seguridad de la región (Ellis, 2015b, p. 2)”²⁷².

A posteriori, pone de relieve que la RPC no ha ocultado la naturaleza de sus intenciones con respecto a la región, y lo ejemplifica diciendo que en una reunión de nivel ministerial entre representantes de China y la CELAC, en enero de 2015, Beijing explicitó una hoja de ruta en la que se destacan seis áreas prioritarias de cooperación e interacción: energía y recursos naturales, construcción de infraestructura, agricultura, industria manufacturera, innovación científica y tecnológica y tecnologías de la información (Ibídem, p. 3). A continuación, hace

²⁷¹ En el texto de Ellis no hay mención a ello en forma explícita, pero se supone que esta articulación política debería integrar y sumar, además, a los países de Oceanía (Australia y Nueva Zelanda) y otras naciones de la cuenca del Pacífico que no son ni asiáticas ni americanas, y que califican como “Estados amigos” de Estados Unidos.

²⁷² No obstante, aunque de hecho “beneficia a algunos actores”, la llegada de China a la región “también está generando importantes consecuencias negativas y socavando la posición estratégica de EE.UU. en el hemisferio occidental (Ibídem, p. 2)”.

notar que el Presidente chino Xi Jinping “se ha comprometido con el hemisferio de una manera mucho más audaz” que la de su predecesor en el cargo, Hu Jintao, y que en su primer viaje a la región, dos meses después de asumir la Presidencia, en mayo de 2013, visitó tres países, “todos ellos muy próximos a EE.UU.: Costa Rica, Trinidad y Tobago y México”²⁷³.

A renglón seguido, tras resaltar que la RPC ha adoptado un enfoque “pragmático, materialista y políticamente agnóstico” en su vinculación con ALC, Ellis desglosa los principales objetivos hacia cuya consecución apuntaría China al propiciar este intercambio con países que están en las antípodas del Asia Oriental, y que no son muy distintos a lo que le interesa conseguir en otras partes del mundo. A saber:

[...] (1) asegurar un acceso fiable a los productos primarios, como el petróleo y los minerales necesarios para sostener la producción industrial, la formación de capital y la urbanización chinas, (2) un acceso fiable a los bienes agrícolas, en particular los piensos para animales, como la soja y la harina de pescado, para producir los alimentos que satisfagan las necesidades de los 1.350 millones de habitantes de China, (3) un acceso fiable a los mercados, a medida que las empresas chinas amplían sus capacidades en sectores estratégicos de alto valor añadido, como los vehículos motorizados, la electrónica, las telecomunicaciones, el sector aeroespacial y de defensa, la construcción, las finanzas y la logística, y (4) el acceso a la tecnología, a menudo a través de asociaciones comerciales, para apoyar los avances en los sectores mencionados e, indirectamente, un Estado chino económicamente diverso, próspero y poderoso (Ellis, 2015b, p. 7)²⁷⁴.

Sin embargo, pese a que las cartas, al parecer, están sobre la mesa, Ellis insiste en desarrollar lo que se podría denominar una “ecología de la sospecha” sistemática al plantear que el hecho de que dichos objetivos sean principalmente de carácter económico, “no disminuye los desafíos que presentan para América Latina y el Caribe, la posición de EE.UU. en la región o los esfuerzos de EE.UU. por promover una agenda de democracia, derechos humanos, economías

²⁷³ Y de paso destaca que el siguiente viaje de Xi a Latinoamérica se concentró “en países con los que EE.UU. ha mantenido relaciones difíciles: Cuba, Venezuela, Brasil y Argentina (Ibídem: 5)”. Una elección que, por cierto, a ojos de Ellis, no sería azarosa.

²⁷⁴ Versión en inglés: “[...] (1) securing reliable access to primary products, such as petroleum and minerals necessary to sustain Chinese industrial production, capital formation, and urbanization, (2) reliable access to agricultural goods, particularly animal feeds such as soy and fishmeal, to produce the food to meet the needs of China’s 1.35 billion people, (3) reliable access to markets, as Chinese companies expand their capabilities in strategic, high value added sectors such as motor vehicles, electronics, telecommunications, aerospace and defense, construction, finance, and logistics, and (4) access to technology, often through commercial partnerships, to support advances in the aforementioned sectors, and indirectly, an economically diverse, prosperous, and powerful Chinese state”.

orientadas al mercado y buena gobernanza (Ibídem, p. 7)". No está claro en el texto cómo y de qué manera se entrecruzan de modo factual los objetivos económicos y los políticos. Lo que sí es evidente es que esa interacción se da y opera, aunque sea de manera "indirecta", en la visión de Ellis, a juzgar por la frase que escribe más adelante:

[...] Aunque los préstamos chinos, las compras de productos primarios y alimentos en América Latina, las inversiones y las ventas de productos y servicios benefician a un número limitado de sectores e intereses económicos, también contribuyen indirectamente a la desigualdad, la corrupción, la violencia y problemas ambientales, mientras minan la democracia y el imperio de la ley en la región (Ibídem, p. 7-8)²⁷⁵.

Luego, Ellis arriesga un pronóstico que no sería confirmado por la realidad, cuando señala que "la actual ralentización de la economía de la RPC promete hacer que estas tendencias (la competencia de exportaciones chinas en bienes de consumo e intermedios con industrias similares de la región, "tanto en los mercados nacionales como en terceros mercados como el de EE.UU.") sean aún más dolorosas para la región, con una menor demanda china de productos básicos (Ibídem, p. 8)"²⁷⁶. Y vuelve a la carga con su hipótesis de que la implicación de la RPC en la región estaría actuando como un factor de debilitamiento de la democracia estilo occidental cuando señala que "a través de los préstamos, inversiones y compras de productos básicos" se "sostiene la vida de los regímenes populistas (de la región)", y con ellos "su cuestionable adhesión a las normas" de la democracia liberal²⁷⁷.

Posteriormente, y yendo de manera específica al ámbito de la seguridad y la defensa, Ellis formula una nueva serie de prevenciones y llama a estar atentos frente a situaciones que, en su visión, son riesgosas²⁷⁸. Y expresa su preocupación

²⁷⁵ Versión en inglés: "[...] While Chinese loans, purchases of Latin American primary products and foodstuffs, investments, and sales of products and services benefit a limited number of sectors and economic interests, they also indirectly contribute to inequality, corruption, violence, and environmental problems, while undermining democracy and the rule of law in the region".

²⁷⁶ Un vaticinio que, como se sabe, no se ha cumplido pues la demanda china por *commodities* latinoamericanos se ha mantenido relativamente estable, pese al paréntesis que, sin duda, significó la pandemia del Covid-19, en el período 2019-2020, en lo que se refiere al decrecimiento de la intensidad y los montos generales involucrados en el comercio internacional, en dicho lapso.

²⁷⁷ Agregando que de la misma manera se estarían sosteniendo los "esfuerzos (en conjunción con potencias regionales como Brasil), por sustituir el sistema interamericano por estructuras como UNASUR y CELAC, que excluyen a EE.UU. y Canadá de tener voz en el hemisferio (Ibídem, p. 9)".

²⁷⁸ Dice, por ejemplo, que la expansión de los recursos chinos ha "facilitado indirectamente la acogida de otros actores extra-hemisféricos", aludiendo, por citar un caso, a la presencia de Irán en Venezuela. Luego, alude a la reapertura de una instalación rusa de recopilación de inteligencia

en torno a actividades de la RPC en sectores “de importancia estratégica como las telecomunicaciones y el espacio (...) sobre todo debido a la concentración de dichas actividades en los regímenes del ALBA, Argentina y Brasil, con los que las relaciones diplomáticas (de EE.UU.) han sido tensas²⁷⁹”. También llama a vigilar de cerca las actividades militares en su conjunto de la RPC en la región, incluyendo venta de equipos, intercambio de personal y otras esferas de cooperación, al tiempo que reitera que las mismas “deben ser cuidadosamente supervisadas, aunque no necesariamente opuestas”, puesto que

[...] bajo el marco legal apropiado y en condiciones de transparencia, *los bienes y la asistencia militar china pueden ayudar a los gobiernos de América Latina y el Caribe a combatir los graves problemas de crimen organizado y delincuencia que enfrenta la región. No obstante, es importante que Estados Unidos vigile de cerca estas actividades chinas, aunque insista en su transparencia* (la cursiva es nuestra) (Ellis, 2015b, p. 15)²⁸⁰.

Esfuerzo que debe ser acompañado por una ampliación y refuerzo de la cooperación propia, en materia de seguridad,

[...] incluyendo la financiación de espacios en instituciones estadounidenses para la formación y el adiestramiento militar profesional, *a fin de contribuir a garantizar la continuidad de la posición de EE.UU. como socio preferente en materia de seguridad para la región* (énfasis nuestro) (Ellis, 2015b, p. 15)²⁸¹.

Dos aspectos de una estrategia convergente e integral que precisa ir asociada a un estado de permanente aprestamiento, de monitoreo activo de las intenciones y movimientos chinos en la región, y de diseño de escenarios futuros que permita conjurar todo tipo de amenazas latentes²⁸². Por último, y tal como lo

orientada hacia EE.UU., en Lourdes, Cuba.

²⁷⁹ Ellis menciona como prueba de estas actividades que socavarían la presencia estadounidense en la región la suscripción de programas de construcción conjunta de satélites “con Brasil, Venezuela, Bolivia y Nicaragua”. Además, de una base de comunicaciones espaciales chinas instalada en Neuquén, Argentina, y operada por especialistas de la RPC. Todo ello con potenciales “impactos adversos sobre la posición estratégica de EE.UU. en el hemisferio (Ibíd., p. 11-12)”.

²⁸⁰ Versión en inglés: “[...] under the appropriate legal framework and conditions of transparency, Chinese military goods and assistance may help the governments of Latin America and the Caribbean to combat the grave problems of organized crime and delinquency that the region faces. Nonetheless, it is important that the U.S. closely monitor such Chinese activities, even while it insists on their transparency”.

²⁸¹ Versión en inglés: “[...] including funding spaces in U.S. institutions for professional military education and training, to help ensure the continuing U.S. position as security partner of choice for the región”.

²⁸² El “orden de batalla”, por llamarlo de algún modo, es prístino y transparente: “[...] Más allá de la supervisión de las actividades chinas y de la ampliación de la cooperación estadounidense en materia de seguridad en el teatro de operaciones, los responsables de la planificación futura en el NORTHCOM, el SOUTHCOM y otras organizaciones gubernamentales estadounidenses relevantes deberían evaluar de forma periódica y exhaustiva cómo, en caso de conflicto grave, actores como

había hecho en febrero, en su anterior reporte ante congresistas, Ellis se permite plantear una serie de recomendaciones que tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo de EE.UU. deberían acoger para procesar de mejor manera y en beneficio de sus intereses el desafío planteado por la expansión china en la subregión. Por razones de espacio y concisión, mencionaremos sólo cinco de ellas, las que nos parecen más relevantes:

- [...] Estados Unidos no debe transformar la competencia con la RPC en el hemisferio occidental en enemistad. Sin embargo, no puede cerrar los ojos ante las repercusiones de la participación china en la región y en la posición estratégica de EE.UU. en ella, aunque las intenciones de la RPC a corto plazo parezcan en su mayoría benignas (Ellis, 2015b, p. 14)²⁸³.
- [...] tenemos la responsabilidad ante nuestros ciudadanos, y ante nuestros socios en el hemisferio, de asegurar que el compromiso de la región con actores extra hemisféricos como la RPC sea consistente con los objetivos estadounidenses de democracia, desarrollo y buen gobierno en la región y, por supuesto, con la seguridad de la patria estadounidense (Ibídem, p. 14)²⁸⁴.
- [...] aunque EE.UU. no debe impedir que los países de la región mantengan relaciones políticas, económicas y militares con quienes deseen, puede y debe ayudarles a obtener el máximo beneficio posible de su compromiso con la RPC, evitando al mismo tiempo posibles escollos y consecuencias negativas (Ibídem, p.14)²⁸⁵.
- EE.UU. debe dejar claro a la RPC y a otros actores extra hemisféricos que privilegiar a la CELAC o a otras instituciones multilaterales que excluyan deliberadamente a Estados Unidos y Canadá se considerará un acto hostil (Ibídem, p. 16)²⁸⁶.
- EE.UU. no puede excluir a China del hemisferio, pero podemos trabajar respetuosamente para garantizar que ese compromiso favorezca el bienestar de aquellos con quienes compartimos este hemisferio, en el marco de la democracia, los derechos humanos y el Estado de Derecho (Ibídem, p. 16)²⁸⁷.

la RPC podrían aprovechar los activos comerciales y las relaciones políticas y militares en el hemisferio occidental para actuar contra EE.UU. en la región (Ibídem, p. 15).

²⁸³ Versión en inglés: “[...] The United States must not transform competition with the PRC in the Western Hemisphere into enmity. Yet it cannot turn a blind eye to the impacts of Chinese engagement on the region, and on the U.S. strategic position therein, even if short-term PRC intentions appear mostly benign”.

²⁸⁴ Versión en inglés: “[...] we have a responsibility to our citizens, and to our partners in the hemisphere, to ensure that the region’s engagement with extra- hemispheric actors such as the PRC is consistent with U.S. objectives of democracy, development, and good governance there, and of course, the security of the U.S. homeland”.

²⁸⁵ Versión en inglés: “[...] while the United States should not inhibit the nations of the region from maintaining political, economic, and military relations with whom they wish, it can and should help them to obtain the maximum possible benefit from their engagement with the PRC, while avoiding potential pitfalls and negative consequences”.

²⁸⁶ Versión en inglés: “[...] The U.S. must make clear to the PRC and other extra- hemispheric actors that privileging CELAC or other multilateral institutions that deliberately exclude the United States and Canada, will be regarded as a hostile act”.

²⁸⁷ Versión en inglés: “[...] The U.S. cannot exclude China from the hemisphere, but we can work respectfully to ensure that engagement advances the well-being of those with whom we share this hemisphere, within the framework of democracy, human rights, and the rule of law”.

Completa el set de trabajos realizados por Ellis y escogidos para esta revisión, un texto publicado en conjunto con Ulises Granados, en *Foreign Affairs Latinoamérica*, en 2015. Allí se ofrece un conjunto de datos empíricos sobre el compromiso chino en la región, abordando desde la presencia de capitales estatales en sectores como la minería y el petróleo (Ellis; Granados, 2015, p. 10) hasta el “desembarco” de grandes bancos tales como el Industrial and Commercial Bank of China y el China Construction Bank, en Argentina y Brasil (Ibídem, p. 11). Se enfatiza, además, el avance de empresas como Huawei y ZTE, en el sector comunicaciones, con la construcción de redes de última generación, y ofreciendo “soluciones tecnológicas a gobiernos y a empresas tecnológicas consolidadas en la región como Claro y Telefónica”. Y se alude al auge en proyectos de infraestructura en países del ALBA, como Venezuela, con esquemas de negociación directa, pero también en Guyana, Jamaica, Surinam, Bahamas, Granada, México, Belice y Honduras, aun cuando estos dos últimos países no mantenían, en ese momento, relaciones diplomáticas con la RPC (Ibídem, p.11)²⁸⁸.

Al concluir su trabajo, y referirse a los impactos geopolíticos que genera este nuevo mapa económico de la región, los autores subrayan tres aspectos. Por un lado, advierten que la aproximación de China a Latinoamérica también ha impulsado un acercamiento intrarregional, puesto que Brasil, a modo de ejemplo, “ha adquirido un nuevo interés en sus vecinos y en otros países no necesariamente colindantes” del Pacífico, Centroamérica y el Caribe (Ellis; Granados, p. 14). Luego, recalcan que para EE.UU. este nuevo estado de cosas implica “*un cambio radical caracterizado por una pérdida de influencia que ha mermado su capacidad para instaurar en la región su concepto de democracia, libre mercado y derechos humanos* (la itálica es nuestra) (Ibídem, p. 14)”. Y, más relevante aún, esto se ha “*reflejado en su fracaso para incorporar a los países de la región en coaliciones que actúen en otras partes del mundo, como la campaña contra el Estado Islámico de Irak y Siria o en las sanciones contra Rusia por sus acciones en Ucrania* (énfasis nuestro)”. Para finalizar señalando que

[...] la participación económica del gigante asiático en América Latina y su nuevo papel en la política regional implica que *Washington ya no puede presumir un “dominio” exclusivo de la*

²⁸⁸ En el artículo también se destaca que China participa como miembro observador del BID desde 2009; de la ALADI, desde 1994; de la OEA, desde 2004 y que es socio y sostiene un diálogo permanente con la Comunidad del Caribe [CARICOM] (Ibídem, p. 13).

región para imponer su modelo económico, ni su agenda política ni sus prerrogativas sobre derechos humanos, seguridad o cooperación. Latinoamérica ya no es el patio trasero de nadie, sino que va a asumir una nueva posición en un mundo complejo que está todavía por definirse (otra vez el énfasis es nuestro) (Ibídem, p. 14).

3.2.2. Visiones chinas de América Latina como “punto de apoyo” para el ascenso global de Beijing

En el caso de los tres libros que ofrecen abordajes epistémicos diversos sobre el tema que nos ocupa, en el período 2013-2016, y que son los de Martínez Cortés (2013), Bonilla y Milet (2015) y Shoujun y Pérez García (2016), se optó por centrar nuestra atención en el último de ellos, dado que de los 18 autores recopilados en esta selección siete de ellos son chinos. Un aspecto que, sin duda, brinda la oportunidad de conocer de primera mano las opiniones y tematizaciones que, desde el otro lado del Pacífico, se elaboran para desentrañar los ejes estructurales que sostienen el debate con respecto a la relación triangular EE.UU.-China-América Latina.

La compilación²⁸⁹ se divide en tres partes y reúne 14 artículos. El primero de ellos, que sirve también como Introducción general al texto, es de Shoujun Cui, y expone un marco referencial en lo que se refiere a las relaciones sino-latinoamericanas en lo que para el autor es una etapa de “transición estratégica”. Enumera hechos ya conocidos, como la reorientación de intereses de China hacia América Latina, a principios del siglo XXI, siguiendo “una estrategia de ‘salida’ en un momento en el que el dominio hegemónico de EE.UU.” sobre la región “estaba en declive”, debido primero a la guerra antiterrorista en Asia Occidental y el Oriente Medio, y, luego, a la crisis financiera *subprime* (2007-2008).

Tales hechos, “unidos a la negligencia estadounidense hacia el hemisferio occidental durante la administración de George W. Bush y el primer mandato de Barack Obama, jugaron a favor de China (Shoujun, 2016a, p. 1)”, que vio en ese vacío una oportunidad para asegurar sus stocks de recursos naturales (minerales, alimentos y combustibles), que Latinoamérica posee en abundancia.

Para Shoujun, el primer Libro Blanco de China sobre América Latina, publicado en 2008 en Beijing, fue un documento insuficiente, con “conceptos y terminología diplomáticos abstractos y generalizados”, que se inspiraban, en gran

²⁸⁹ *China and Latin America in transition. Policy Dynamics, Economic Commitments and Social Impacts..*

medida, en compromisos previos sino-africanos, y que dio lugar a “percepciones erróneas y malentendidos”. Uno de ellos, y no el menor, fue asumir a Latinoamérica “como una región unificada”, lo que redundó en “una imagen ilusoria” de la subregión. Lo que lo lleva a concluir que la mirada china hacia una región desinstitucionalizada y fragmentada “subestimó la complejidad y diversidad” de la misma. En un sentido opuesto, los cambios y ajustes necesarios en esta materia se iniciaron, en su opinión, “cuando los nuevos liderazgos tendieron a adoptar un enfoque más asertivo en política exterior)”²⁹⁰. Según Shoujun,

[..] Podría decirse que la expansión de los vínculos de China con ALC se produjo en un momento en que Estados Unidos estaba desplazando el centro de atención de su política exterior hacia la región de Asia-Pacífico; inevitablemente, una integración más cohesionada de los intereses comunes prevalecerá a ambos lados del Océano Pacífico, a pesar de la influencia de otros actores (Ibídem, p. 3)²⁹¹.

Vale decir, que visto desde la óptica de una “gran estrategia” y no desde una perspectiva analítica que consista en una simple sumatoria de hechos desagregados, se podría pensar, sin temor a equivocarse, que parte del despliegue económico de China en Latinoamérica se debe, en no menor medida, o se vio reafirmado claramente por el lanzamiento del Pivot al Pacífico de Obama, como si fuera una suerte de “estrategia espejo de revancha” ante la intromisión de la potencia rival en espacios que se consideran propios o al menos de interés “existencial”. Es más, Shoujun no se limita a sugerirlo. Lo dice con todas sus letras: *“China en ALC y Estados Unidos en Asia-Pacífico no son casos aislados; por tanto, no deben disociarse. El giro de China hacia ALC se considera una reacción al pivot de Washington hacia Asia y viceversa (énfasis nuestro) (Ibídem, p. 3)”*²⁹².

Por cierto, el Pivot al Pacífico no es, desde luego, el único factor que incide en el despliegue chino ampliado. También hay factores domésticos que le dan un fuerte impulso, como es “el nuevo Plan del Duodécimo Año lanzado en 2013” y las

²⁹⁰ La “nueva asertividad” de la política exterior china estaría marcada, a juicio de Shoujun, por la visita de Xi Jinping a tres países latinoamericanos, en 2013, lo que, en su opinión, determina “un punto de inflexión” en la relación de China con esta región.

²⁹¹ Versión en inglés: “[...] Arguably, China’s expanding ties with LAC came at a time when the United States was shifting its foreign policy focus toward the Asia-Pacific region; inevitably, a more cohesive integration of common interests shall prevail on both sides of the Pacific Ocean, despite other actors’ influence”.

²⁹² El énfasis de la cursiva otra vez es nuestro. Versión en inglés: “[...] China in LAC and the United States in Asia Pacific are not isolated cases; thus, they shall not be disassociated. China’s twirl to LAC is viewed as a reaction to Washington’s pivot to Asia and vice versa”.

ideas-fuerza de la Tercera Sesión Plenaria del XVIII Comité Central del PCC, que introduce ajustes y nuevos parámetros estratégicos en la arquitectura económica y política de China. Los “nuevos patrones de la globalización” determinan que las relaciones entre China y América Latina, “pasen de la complementariedad económica a la cooperación global”, dando un salto cualitativo relevante (Ibídem, p. 3).

El modelo para avanzar, en ese sentido, parece claro y estaría prefijado por otras exitosas plataformas de cooperación multilateral de carácter “Sur-Sur”, “como el Foro de Cooperación China-África, el Mecanismo de Cooperación China-Árabe, el Foro de Cooperación de Shanghai y la Cumbre China-ASEAN”. “La única pieza que falta es América Latina en su conjunto, que es un bloque emergente. Desde la perspectiva de la cooperación Sur-Sur, es necesario que nazca en el momento oportuno un mecanismo de coordinación transpacífico (Ibídem, p. 3-4)”. Lo más parecido a ello es, por el momento, el acuerdo a través del cual “ambas partes acordaron establecer el Foro China-CELAC, en julio de 2014 en Brasil²⁹³.

Pasos concretos hacia esa dirección ya han sido dados y es por eso que, según Shoujun, “el compromiso de China con América Latina y el Caribe ha entrado en una era de transición estratégica”. Partiendo, por cierto, desde la premisa de que “*el patrón de desarrollo orientado a la exportación de materias primas es un modelo de crecimiento económico insostenible para la región* (énfasis nuestro) (Shoujun, 2016a: 4)²⁹⁴”, pues desnuda, entre otras cosas, vulnerabilidades estructurales que exponen a las economías de la región a los vaivenes de los cambiantes mercados de los *commodities*. Transición que debe estar asentada en siete pilares: “agricultura, finanzas, infraestructura, seguridad, servicios, zonas económicas especiales y energía”, como lo destacó el Presidente de Costa Rica, Luis Solís Rivera, al recibir un doctorado honoris causa en la inauguración del Centro de Estudios Latinoamericanos, en la Universidad de Renmin, en Beijing.

“Es evidente —afirma Shoujun— que la complejidad y la diversidad de ALC no sólo plantean retos para el camino de la región hacia la integración, sino también

²⁹³ Aunque también es justo reconocer que esta instancia, que fue seguida por una primera reunión ministerial de los países que integran el mismo, celebrada en Beijing, a principios de enero de 2015, está todavía lejos de constituir un actor institucionalizado y armónico que consiga apuntar en forma efectiva hacia el objetivo último de alcanzar “una agenda política de desarrollo unificada e integrada, consensuada entre todos los actores implicados en la región (Ibídem, p. 4)”.

²⁹⁴ El énfasis en itálica es nuestro.

para la búsqueda de compromisos políticos y económicos por parte de China”. Para rematar el preámbulo, señalando que

[...] Estados Unidos puede seguir ejerciendo cierto grado de influencia geopolítica sobre la Comunidad (CELAC) y el Foro. *La fragmentación económica de América Latina y las características de cada uno de los Estados hacen que los intereses económicos nacionales prevalezcan sobre el consenso de desarrollo regional* (la *itálica* es nuestra). Los desafíos actuales exigen que Beijing mida y evalúe la eficacia de sus compromisos políticos y económicos, asegurando al mismo tiempo la transparencia y la rendición de cuentas que, a su vez, pueden mejorar el papel y la imagen de China en la región (Ibídem, p. 5)²⁹⁵.

El artículo 2 de la Parte 1 del libro, también escrito por Shoujun Cui²⁹⁶, apunta a explorar lo que llama “una nueva ola de presencia china en ALC”. Etapa marcada, a su juicio, por dos eventos reseñados antes, que actúan como puntos de quiebre: el primer Foro China-CELAC, de 2014, y la posterior Primera Reunión Ministerial de dicho Foro (enero de 2015), donde participaron 40 líderes de 30 países latinoamericanos y caribeños y se firmaron tres importantes documentos como marcos de la cooperación futura entre ambas partes (Shoujun, 2016b, p. 16). Posteriormente, el primer ministro chino Li Keqiang efectúa una gira por cuatro países latinoamericanos —Brasil, Colombia, Perú y Chile— en mayo de 2015, como una forma de reafirmar el compromiso de Beijing con los desarrollos regionales de la estrategia “*going global* (Shoujun, 2015)”²⁹⁷.

En el caso de América Latina, los obstáculos a superar son, principalmente, tres: distancia geográfica y vínculos históricos “relativamente débiles”; doce países de la región que, a la sazón, en el momento de la publicación, no tenían lazos diplomáticos con Beijing; y una Latinoamérica que, a diferencia de otros espacios, “es un bloque fragmentado con numerosas organizaciones subregionales (Shoujun,

²⁹⁵ Versión en inglés: “[...] The United States may continue exerting some degree of geopolitical influence on the community (CELAC) and the forum. The economic fragmentation of Latin America and the characteristics of individual states make national economic interests more prevalent over the regional development consensus. Current challenges demand that Beijing measure and assess the effectiveness of its political and economic commitments, while assuring the transparency and accountability that in turn may upgrade China’s role and image in the región”. El énfasis en *bastardilla* es nuestro.

²⁹⁶ “China’s New Commitments to LAC and Its Geopolitical Implications”.

²⁹⁷ Todo ello, por cierto, entrelazado con el nuevo enfoque de la política exterior china que se inicia con el gobierno de Xi Jinping y que consiste, primordialmente, en la creación de “plataformas de interacción diplomática multilateral”, ya sea con los países de ASEAN, África, Asia Central y Eurasia, en general, y el mundo árabe, que busca concentrar esfuerzos en bloques de países para poder estimular su interacción con China.

2016b, p. 18)". En consecuencia, al no existir una contraparte clara y definida, la relación queda librada a un enfoque bilateral que aleja la posibilidad de una colaboración "intensiva sobre asuntos regionales e internacionales significativos (Ibídem, p. 18)". Y ahí aparece CELAC, un Foro de "muchísima importancia estratégica para la RPC, ya que permite a China involucrarse en los asuntos de la región multilateralmente a través de un medio que excluye a Estados Unidos y Canadá (Ibídem, p. 19)²⁹⁸".

CELAC se plantea, entonces, como una alternativa a la OEA, creada en 1948, como una herramienta hecha, en gran medida, para contrarrestar la influencia soviética. Y de esa manera se abre el juego para que China pueda emplear, como lo hizo en la cumbre ministerial de 2015, otra vez la narrativa de la "Comunidad de Destino Compartido"²⁹⁹, al prometer incrementar el comercio bilateral a US\$ 500.000 millones y la inversión directa a la mitad de esa cifra en los próximos diez años (Ibídem, p. 20). Una promesa que, a la postre, fue respaldada por los hechos, como lo prueba la evidencia empírica que acompaña el trabajo de Shoujun³⁰⁰.

Y no es sólo un alud de compras e inversiones, sino que, adicionalmente, los inversores chinos comienzan, en la segunda década del siglo XXI, a diversificar fuertemente sus carteras, que antes se concentraban en los sectores energético y minero, para expandirse "hacia los sectores tecnológico, inmobiliario, financiero, agroindustrial y sanitario (Ibídem, p. 22)"³⁰¹. A partir de este punto, y teniendo en cuenta estas consideraciones básicas, Shoujun discute las implicaciones geopolíticas de los compromisos de China en Latinoamérica. Y hace precisiones importantes que se ha intentado resumir aquí:

- [...] en la segunda década de este siglo, la globalización y la integración regional sientan las bases para una coordinación

²⁹⁸ Versión en inglés de la frase íntegra: "[...] The Forum China- CELAC is much strategic importance for the PRC, since it allows China to get involved in the affairs of the region multilaterally through a medium that excludes the United States and Canada.

²⁹⁹ El concepto de Comunidad de Destino o Futuro Compartido para la Humanidad (en idioma mandarín, 人类命运共同体) fue presentado por primera vez por el secretario general del PCC, Xi Jinping, en noviembre de 2012, en el XV congreso de esa agrupación, y ha sido repetido en muchas ocasiones por el líder chino, haciéndolo casi un sello de su mandato.

³⁰⁰ Véanse en particular las cifras que figuran en las páginas 21 y 22 de Cui Shoujun (2016b), basadas en gran medida en referencias y datos reunidos y organizados por CEPAL.

³⁰¹ Ese patrón de una "nueva normalidad", descrita por el Presidente Xi Jinping (Xinhua, 2015), como definición de un reformado patrón de crecimiento sustentable de la economía china con características globales, implica que el "dragón" se expande en todos los sentidos, desde la tecnología de punta en telecomunicaciones (el 5G y los desarrollos asociados) hasta las grandes obras de infraestructura que América Latina demanda con urgencia (FMI, 2014, *apud* Shoujun, 2016b, p. 22-24).

política Sur-Sur más estrecha, con énfasis en la remodelación del injusto viejo orden mundial (Shoujun, 2016b, p. 24)³⁰².

• [...] *el giro de EE.UU. hacia Asia-Pacífico fue seguido por el giro de China hacia ALC, lo que tiene implicaciones geopolíticas en las narrativas de la política de grandes potencias sino-estadounidense, teniendo en cuenta el ascenso de China y el declive de Estados Unidos* (énfasis nuestro) (Ibídem, p. 24)³⁰³.

• [...] Dado que la economía y la política son inseparables, es casi seguro que los crecientes vínculos económicos de China con América Latina conduzcan a una mayor cooperación política. Las asociaciones son una dimensión importante para entender el compromiso político y diplomático de China en un mundo multipolar (Ibídem, p. 25)³⁰⁴.

• [...] Podría decirse que, como potencia emergente, *China está ejerciendo su poder geoeconómico para cercar los impactos de las contenciones geopolíticas estadounidenses en la periferia china* (la *itálica es nuestra*) (Ibídem, p. 27)³⁰⁵.

• [...] Con el fin de mantener la hegemonía mundial y contrarrestar los efectos de una China en ascenso, Estados Unidos está estudiando una estrategia de cobertura para reequilibrar Asia-Pacífico, que ya ha sembrado la disensión en la periferia de China. *Dado que el ascenso de China está significando un cambio fundamental en el equilibrio del orden económico mundial, China desea aprovechar su poder económico para equilibrar y compensar el "pivot" geopolítico de EE.UU. hacia la región Asia-Pacífico* (énfasis nuestro) (Shoujun, 2016b, p. 27)³⁰⁶.

Más adelante, Shoujun esboza una provocativa tesis cuando —basado en Dai (2015) — indica que en en cierto sentido la BRI (Belt and Road Initiative, por su sigla en inglés) nació, en principio, como “un intento de amortiguar la influencia estadounidense en la vecindad de China (Shoujun, 2016b, p. 27)”, sin desafiar su dominio geopolítico militar. Y que dado el inesperado éxito logrado al establecer, por ejemplo, el Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras (AIIB, por su sigla en inglés) y el Fondo de Infraestructuras de la Ruta de la Seda, en los países

³⁰² Versión en inglés: “[...] in the second decade of this century, globalization and regional integration lay the ground for a closer South-South political coordination, with an emphasis on reshaping the unfair old world order”.

³⁰³ Versión en inglés: “[...] the US pivot to Asia-Pacific was followed by China’s twirl to LAC, which has geopolitical implications in the narratives of Sino-US great power politics, considering the rise of China and decline of the United States”.

³⁰⁴ Versión en inglés: “[...] As economics and politics are inseparable, China’s growing economic linkages with Latin America are almost certain to lead to greater political cooperation. Partnerships are an important dimension to understand China’s political and diplomatic engagement in a multipolar world”..

³⁰⁵ Versión en inglés: “[...] As a rising power, arguably, China is exerting its geo-economic power to fence off the impacts of US geopolitical containments in China’s periphery”.

³⁰⁶ Versión en inglés: “[...] In order to maintain the global hegemony and counter the impacts of a rising China, the United States is perusing a hedging strategy to rebalance Asia Pacific, which has already sowed dissension in China’s periphery. As China’s rise is signifying a fundamental shift in the balance of global economic order, China wishes to take advantage of its economic power to balance and offset the US geopolitical ‘pivot’ to the Asia-Pacific región”.

colindantes con China, este ensayo, tímido en sus inicios, se transformó en el gigantesco emprendimiento global que llegó a ser luego al empujarla a flexionar “sus músculos financieros y económicos”.

Y redondea sus ideas afirmando que “quizás no haya nada que esté moldeando América Latina y el Caribe de forma más fenomenal que los nuevos compromisos de China en la última década, recientemente plasmados en el Plan de Cooperación China-CELAC 2015-2019”. Para Shoujun:

[...] Aunque China se caracteriza por llegar tarde y fragmentada a su cita con América Latina, desde principios del nuevo siglo las relaciones comerciales y económicas sino-latinoamericanas han crecido a un ritmo espectacular. En consecuencia, China ya no es vista como un actor periférico en la región (...) Sin duda, *el compromiso de China con América Latina y el Caribe ha entrado en una era de transición estratégica* (énfasis nuestro) (Ibídem, p. 28)³⁰⁷.

En las conclusiones, sostiene, que, a su juicio, China sólo debía resolver cuatro desafíos pendientes que podrían alterar el rumbo de esa “larga marcha” hacia un entendimiento pleno entre las partes: i) el hecho de que los tomadores de decisiones y expertos chinos “no tienen un conocimiento profundo, concreto y preciso” de una región que es muy heterogénea y diversa; ii) los tropiezos y defectos constitutivos de la CELAC, que fue impulsada por dos potencias regionales con agendas muy distintas: Brasil y México; y que no posee, además, una institucionalidad muy sólida; iii) la necesidad de equilibrar las relaciones con EE.UU. que permanece vigilante ante los avances de China en la región; y iv) la obligación de definir el enfoque chino para “tratar con los 12 países” del área que, hasta 2016, mantenían relaciones diplomáticas con Taiwán y no con la República Popular China (Shoujun, 2016b, p. 29-30).

Al texto escrito por Shoujun Cui, lo sucede un trabajo redactado por otro autor chino Jiang Shixue, un latinoamericanista destacado. La contribución de Shixue se mueve, en general, en la misma línea argumentativa de Shoujun, puesto que destaca el hecho de que China ha adoptado una política exterior más proactiva

³⁰⁷ El énfasis otra vez es nuestro. Versión en inglés: “[...] Although China is characterized by arriving late and fragmented at its rendezvous with Latin America, since the outset of the new century Sino-Latin American trade and economic relations have grown at a spectacular pace. Consequently, China is no longer viewed as a peripheral actor in the región (...) Undoubtedly, China’s engagement with Latin America and the Caribbean has entered an era of strategic transition”.

y asertiva en el escenario internacional en la era de Xi Jinping. Y que esto la coloca, en el caso particular de América Latina, ante viejos y nuevos retos.

Entre los primeros enumera las disputas comerciales (principalmente, proteccionismo y denuncias por violaciones de normas de comercio ante la OMC) y el “factor EE.UU.”. Respecto a los segundos, indica que el extendido temor a una supuesta “amenaza china”, que atribuye a la acción de “halcones” estadounidenses, unido a la inestabilidad política, la inseguridad económica y altas tasas de criminalidad en Latinoamérica son los temas pendientes más complejos.

Detalla, asimismo, cuáles son las diferencias, apoyado en conceptos de Wen Jiabao (Zhaoxing 2004, *apud* Shixue, 2016, p. 54) entre las asociaciones integrales y/o estratégicas que la RPC suscribe con otros países, y explica que en la región sólo cinco naciones —Argentina, Brasil, México, Perú y Venezuela— mantienen, hasta 2016, asociaciones estratégicas e integrales con China, el más alto rango de amistad y buenas relaciones al que se puede aspirar, ante los ojos de Beijing.

En relación al factor estadounidense, otro “viejo problema”, según Shixue, argumenta que “es bien sabido que algunas personas en EE.UU. están preocupadas e incluso vigilantes ante la presencia de China en su ‘patio trasero’”. Y cita un pronunciamiento del congresista Dan Burton, en una audiencia, en abril de 2005, del Subcomité sobre el Hemisferio Occidental, que Burton presidía a la fecha, de la Cámara de Representantes. Allí éste enciende una luz roja respecto al alargamiento de China en la región:

[...] Los objetivos tradicionales de la política de Estados Unidos en América Latina siempre han incluido el fomento de la estabilidad política, la promoción de la democracia, el aumento del acceso a los mercados y la prevención del ascenso de una potencia hegemónica. Hasta que no conozcamos la respuesta definitiva a la pregunta de si China respetará las reglas del comercio justo y se comprometerá responsablemente en cuestiones transnacionales, creo que deberíamos ser cautos y considerar el ascenso del poder chino como algo que hay que contrarrestar o contener, y quizás llegar a considerar las acciones de China en América Latina como el desplazamiento de una potencia hegemónica hacia nuestro hemisferio" (Burton, 2005, *apud* Jiang Shixue, 2016, p. 60)³⁰⁸.

³⁰⁸ Versión en inglés: “[...] The traditional goals of United States policy in Latin America have always included promoting political stability, promoting democracy, increasing access to markets, and preventing the rise of hegemonic power. Until we know the definitive answer to this question of whether China will play by the rules of fair trade, and engage responsibly on trans-national issues, I believe we should be cautious and view the rise of Chinese power as something to be counterbalanced or contained, and perhaps go so far as to consider China's actions in Latin America as the movement of a hegemonic power into our hemisphere” (House of Representatives, 2005)”.

En este punto, en especial, Shixue manifiesta también una casi absoluta concordancia con lo expresado en el capítulo anterior por Shoujun, quien, como ya se apuntó, discute que es muy probable que la expansión china en Latinoamérica configure una especie de “estrategia espejo” de respuesta ante la ampliación de los vínculos económicos, políticos y militares de EE.UU. en la zona de Asia Oriental, aledaña a China.

En ese sentido, reproduce un fragmento de un artículo de Andrés Oppenheimer, columnista del *Miami Herald*, de junio de 2014, en el que éste hace alusión al viaje del Presidente Xi a Brasil, Argentina, Venezuela y Cuba, en julio de ese año, y coincide, a grandes rasgos, con la línea de razonamiento expuesta por Shoujun:

[...] Xi Jinping, prometió nuevos acuerdos comerciales y de inversión que, según dijo, elevarán a nuevas cotas los pujantes lazos económicos de China con la región. Muchos líderes latinoamericanos lo saludaron como una gran noticia en medio de la desaceleración económica de sus países. Pero las últimas cifras comerciales cuentan una historia diferente, y sugieren que la gran noticia de la visita de Xi puede ser política, más que económica (Oppenheimer, 2014, *apud* Shixue, 2016, p. 60)³⁰⁹.

Y enseguida Jiang Shixue agrega:

El periodista estadounidense sugirió incluso que podría ser la forma que tiene China de decirle a Estados Unidos: “*Tú te mudas a mi barrio, yo me mudo al tuyo*”. “*Sea lo que sea, la visita de Xi puede resultar más importante por razones políticas que económicas*”, escribió el columnista del *Miami Herald* (énfasis nuestro) (Shixue, 2016, p. 60)³¹⁰.

Para Shixue, hay suficientes motivos para estar a la vez optimistas y pesimistas, con relación al futuro de los lazos sino-latinoamericanos. Optimistas, puesto que el nuevo liderazgo chino, emanado del XVIII Congreso del PCC, en noviembre de 2012, “ha creado la noción del Sueño Chino”. Pero para hacer realidad este sueño, es necesario “presentarse ante el mundo exterior con más confianza (Shixue, 2016, p. 65)”. De este modo, debería lograrse el objetivo de

³⁰⁹ Versión en inglés: “[...] Chinese President Xi Jinping promised new trade and investment deals that he said will lift China’s booming economic ties with the region to new heights. Many Latin American leaders hailed it as great news amid their countries’ economic slowdowns. But the latest trade figures tell a different story, and suggest that the biggest news about Xi’s visit may be political, rather than economic.”

³¹⁰ Versión en inglés: “[...] The American journalist even suggested that it might be China’s way of telling the United States, “You move into my neighborhood, I’ll move into yours.” “Whatever it is, Xi’s visit may turn out to be more important for political than economic reasons,” wrote the Miami Herald columnist”.

consolidar “aún más la presencia de China en América Latina”.

Por su parte, los factores negativos que se ciernen sobre ese sueño y podrían transformarlo en una expectativa inconclusa son las trabas económicas (exportaciones manufactureras latinoamericanas que enfrentan la competitividad de las exportaciones chinas, denuncias de *dumping*, protestas por daños medioambientales, etcétera³¹¹) y lo que Shixue denomina “los llamados ‘riesgos país’, un conjunto de riesgos asociados a hacer negocios en un país extranjero”³¹².

3.2.3. Las motivaciones de fondo del *enlargement* chino, según Lei Yu

Culmina esta sección, dedicada a autores chinos, con la revisión de un artículo (Lei Yu, 2015) que también discute las implicancias estratégicas involucradas en la relación triangular EE.UU.-China-América Latina, desde una perspectiva global que comienza por analizar los más recientes ajustes, en materia de política exterior, que Beijing ha venido haciendo, desde inicios del siglo XXI, para lograr tener una “sintonía fina” y exenta, en lo posible, de “ruidos” en sus vínculos con Latinoamérica. Lei Yu, académico del Centro de Estudios de las Islas del Pacífico, de Liaocheng University, publicó en 2015, en *International Affairs*, un texto que es un marco de referencia conceptual clave cuando se aborda el estudio de la política externa china hacia la subregión latinoamericana: “China’s strategic partnership with Latin America: A fulcrum in China’s rise”.

La idea de América Latina como un punto de apoyo trascendente para el apalancamiento de la RPC como potencia global se destaca por su singularidad y plantea varias categorizaciones y encuadres teóricos que son dignos de ser analizados caso a caso. De entrada, Yu recuerda que en 2009 China formuló una estrategia diplomática que priorizaba a sus relaciones con los países en desarrollo (o del “Sur Global”) como la base de todas sus relaciones exteriores (siguiendo a Qingmin Zhang, 2009). Esta estrategia de largo aliento contiene dos elementos básicos: i) China otorga la máxima prioridad a sus relaciones con los Estados en desarrollo; ii) China considera a estos Estados como sus aliados, en especial, en el

³¹¹ “[...] (El concepto) ‘Imperialismo chino’ se ve no pocas veces en los periódicos latinoamericanos. ‘Fuera chinos’ (Chinos *go home*) puede ser escuchado en boca de los manifestantes contra los proyectos de inversión chinos”, apunta Shixue, en la página 62, del texto en comento.

³¹² Sin duda, advierte Shixue, a los ojos de los inversores extranjeros, “ningún país está libre de riesgos. Pero hay que reconocer que en los últimos años los riesgos país en América Latina parecen ir en aumento, planteando un cierto grado de incertidumbre en relación a las actividades empresariales chinas en la región (Ibíd., p. 62).

ámbito político internacional, y estima que hacer causa común con ellos es parte importante de su poder e influencia globales (Lei Yu, 2015, p. 1047).

A partir de esta premisa, entiende que sus vínculos con la mayoría de los Estados latinoamericanos y caribeños, no han ido, hasta la fecha considerada, más allá del plano económico y comercial, a diferencia del tipo de lazos que mantiene, por mencionar un caso, con la mayoría de los Estados africanos, a los que se define como resilientes ante cualquier brusco “cambio climático” o ambiental. La distancia geográfica, sin duda, influye en ello, pero no es el factor decisivo, dado que —tal como afirma Lei Yu, siguiendo a Hakim (2006)— *esa “falta de intimidad probablemente se atribuya la estrategia china de evitar ofender a EE.UU., al hacer intrusión en su ‘patio trasero’ (énfasis nuestro)*³¹³.

En tal sentido, es obvio que desde que Deng Xiaoping iniciara las reformas liberalizantes de mercado, a fines de 1978, existía consenso en la academia china de que todo lo que pudiera perjudicar la estabilidad de las relaciones EE.UU.-China se sacrificaría en aras de favorecer esta relación clave. A excepción, claro está, de que “se vean amenazados los intereses fundamentales de China, como la soberanía y la integridad territorial (Lei Yu, 2015, p. 1047)”.

Esta política de bajo perfil, de esconder fuerzas para no ser vistos como una amenaza por la superpotencia poseedora del título de campeón en ejercicio del cargo, habría, sin embargo, “cambiado, y *desde la investidura de Xi Jinping (...) en marzo de 2013, China se ha esforzado por intensificar sus relaciones políticas y su cooperación estratégica con los Estados de América Latina y el Caribe (énfasis nuestro)* (Ibídem, p. 1047)”³¹⁴. Lo que representaría un punto de inflexión tremendamente significativo en lo que se refiere a su política exterior. Y que estaría refrendado, asimismo, por el discurso de Xi, en julio de 2014, ante el Foro China-CELAC, en Brasil, donde nuevamente aparece el concepto de “Comunidad de Destino Común”, como un marco retórico presente en la mayoría de sus discursos ante audiencias internacionales.

Palabras que cobran sentido, además, en función del intenso activismo que denota su visita a América Latina dos meses después del inicio de su Presidencia,

³¹³ Versión en inglés: “[...] this lack of intimacy (...) more likely to attribute it to China’s strategy of avoiding giving offence to the United States by intruding into its ‘backyard’”.

³¹⁴ Versión en inglés de la frase en cuestión: “[...] this situation has now altered, and since Xi Jinping’s induction as president in March 2013 China has endeavoured to intensify its political relations and strategic cooperation with Latin American and Caribbean states”.

en marzo de 2013, seguida por una nueva gira a la región un año después. La hipótesis central de Lei Yu es que

[...] el establecimiento de una asociación estratégica chino-latinoamericana y el Foro China-CELAC ponen de relieve la orientación económica y geopolítica de China hacia América Latina, reflejando el deseo de Beijing no sólo de intensificar su cooperación económica y su comercio con América Latina, sino también de crear una "esfera de influencia" en el tradicional "patio trasero" de Estados Unidos, la única superpotencia en la actual jerarquía mundial, *como represalia por la contención y el cerco estadounidense a China, y como punto de apoyo en su ascenso como potencia global capaz de desafiar el dominio estadounidense y remodelar el actual sistema mundial de una manera más a su gusto* (la itálica es nuestra) (Lei Yu, 2015, p. 1048)³¹⁵.

En otras palabras, según Yu, la RPC se sitúa, a partir de 2013, como una potencia claramente “revisionista” del orden mundial vigente y mediante la intensificación de su integración económica con América Latina, China intenta acceder a los pujantes “mercados latinoamericanos, a sus abundantes recursos y a sus lucrativos destinos de inversión”, con el fin de “sostener su propio crecimiento económico, considerado por los líderes políticos y los académicos del país como la base del poder nacional global de China, incluida su fuerza militar (Deng, 1993, referenciado y glosado por Lei Yu, 2015, p. 1048)”.

Ergo, China estaría procurando “geoestratégicamente (...) ejercer un ‘poder blando’, en paralelo a su creciente influencia económica y política, para ascender en la jerarquía de poder mundial (Lei Yu, 2015, p. 1048)”³¹⁶, apoyada, entre otros peldaños, por su vinculación incrementada exponencialmente con Latinoamérica³¹⁷. Por cierto, estos movimientos no pasan desapercibidos para el antagonista estratégico, EE.UU., y es así como hay quienes advierten que

[...] China puede enfrentarse ahora a una presión cada vez mayor

³¹⁵ Versión en inglés: “[...] the establishment of a Chinese–Latin American strategic partnership and the China–CELAC Forum highlights China’s economic and geopolitical orientation towards Latin America, reflecting Beijing’s desire not only to intensify its economic cooperation and trade with Latin America, but also to create a ‘sphere of influence’ in the traditional ‘backyard’ of the United States, the only superpower in the current global hierarchy, in retaliation for the US containment and encirclement of China, and as a fulcrum in its rise as a global power capable of challenging US dominance and reshaping the current world system in a fashion more to its liking (Lei Yu, 2015, p. 1048)”.

³¹⁶ Versión en inglés: “[...] Geostrategically, China aims to wield ‘soft power’ in tandem with its growing economic and political influence in order to move up the global power hierarchy” (Ibídem, p. 1048).

³¹⁷ Siendo éste el núcleo de su tesis, Yu respalda su propuesta con datos, indicando, por ejemplo, que mientras el comercio de China con las naciones desarrolladas se encuentra virtualmente estancado, sus intercambios comerciales con América Latina aumentan al ritmo de “un crecimiento anual de más del 30%”, pasando “rápidamente de 15.000 millones de dólares en 2001 a 260.000 millones de dólares en 2014 (Ibídem, p. 1049)”.

por parte de las potencias establecidas, en particular Estados Unidos, cuya estrategia a largo plazo consiste en impedir que cualquier potencia emergente se eleve hasta el punto de poder desafiar el dominio estadounidense, especialmente en la región de Asia-Pacífico (Tow y Loke, 2009, *apud* Lei Yu, 2015, p. 1050)³¹⁸.

Desde la vereda china del triángulo, se observa, entretanto, con lentes de sospecha, inspirados en el ejemplo de hechos históricos pasados, que tanto el colapso de la URSS, a principios de los 1990, como las “décadas perdidas” de Japón, también desde esos años, fueron producto de una estrategia preconcebida por parte de EE.UU., destinada a frenar sus respectivos procesos de crecimiento y una eventual posterior expansión hegemónica (Yong Jiang, 2010, entre otros).

[...] En opinión de algunos especialistas chinos en RI (p. e., Baojun Yang y Jianfei Liu), la reciente estrategia estadounidense de “rebalanceo” hacia Asia es un desafío de este tipo, diseñado específicamente como tal por EE.UU. (a pesar de las negativas de Washington) para contener el ascenso de China (Yang, 2012; Liu, 2013, *apud* Lei Yu, 2015, p. 1050)³¹⁹.

Argumento que, dicho sea de paso, se vio “dramáticamente reforzado cuando EE.UU. se enfrentó directamente a China al enviar sus aviones y buques de guerra al disputado Mar de China Meridional en 2013 (Yu, 2015, p. 1050). Así las cosas, no faltan en China expertos que pregonan que una de las mejores formas de contener la agresiva estrategia estadounidense de “reequilibrio” o Pivot hacia el Pacífico sería introducirse en el entorno cercano de Washington y ampliar la cooperación con los Estados Latinoamericanos “desde el ámbito económico al político, militar y estratégico”. Un despliegue que constituiría una respuesta legítima y aceptable a la *“intención de Estados Unidos de cercar a China ‘confabulándose’ con sus aliados de la época de la Guerra Fría en la región Asia-Pacífico, especialmente Japón y Australia (énfasis nuestro) (Ibídem, p. 1050)*³²⁰”.

Una táctica de guerra (o al menos de aprestamiento bélico) que los académicos chinos describen, empleando su habitual lenguaje metafórico, como

³¹⁸ Versión en inglés: “[...] China may now face increasing pressure from the established powers, particularly the United States, whose long-term strategy is to prevent any emerging powers rising to the point of being able to challenge American dominance, particularly in the Asia–Pacific region (Tow y Loke, 2009, *apud* Yu, 2015, p. 1050)”.

³¹⁹ Versión en inglés: “[...] In the view of most Chinese IR scholars (e.g. Baojun Yang and Jianfei Liu), the recent US strategy of ‘rebalancing’ towards Asia is a challenge of this kind, specifically designed as such by the United States (notwithstanding Washington’s denials) to contain China’s rise”.

³²⁰ Versión en inglés: “ This would constitute a counter-attack to the US’s intention to encircle China by ‘ganging up’ with its Cold War-era allies in the Asia–Pacific region, notably Japan and Australia”..

las dos “pinzas del cangrejo (Tang, 2015, *apud* Yu, 2015, p. 1050)”.

Más adelante, Lei Yu repasa en forma minuciosa los vaivenes y fluctuaciones de la política exterior china desde 1949, cuando Mao Zedong toma el poder en Beijing, hasta el período 1989-1991, cuando dos fenómenos, en apariencia desconectados —los incidentes de la Plaza de Tiananmen, en 1989, y la desaparición de la Unión Soviética, en 1991— ponen fin a la “luna de miel” entre China y Occidente, que se extendió desde la llegada de Henry Kissinger a la RPC (1971), en un viaje secreto, hasta que se generan estos dos eventos altamente disruptivos. El propio Deng, arquitecto de la Reforma y Apertura, en 1978, expresó la ansiedad de la dirigencia china ante estos hechos de un modo bastante explícito al proclamar sin ambages que “los Estados occidentales están organizando una Tercera Guerra Mundial... quieren traer la evolución pacífica de los países socialistas hacia el capitalismo³²¹”.

Desde el punto de vista del “Pequeño Timonel”³²², el objetivo de esta “evolución pacífica” consistía lisa y llanamente en “poner fin al régimen comunista en China (Lei Yu, 2015, p. 1053-1054). Y ello forzó nuevos desplazamientos y reacomodos de la política exterior para conjurar esta amenaza existencial. En suma, se propuso una vía alternativa para que China ascendiera en la escala de la jerarquía del poder mundial, que se instrumentó a través de la denominada “política exterior independiente de paz”³²³, seguida por Beijing desde entonces, con el compromiso y en la perspectiva de “establecerse como un ‘polo’ independiente dentro del sistema internacional (Lei Yu, 2015, p. 1054)³²⁴”.

China considera a los Estados en desarrollo como sus aliados preferentes en la escena mundial, en especial a partir del momento en que enfrenta la presión de Occidente en cuestiones como su historial en materia de derechos humanos, en una escalada creciente que parte por los cuestionamientos a su forma de sofocar la disidencia en Tiananmen y se expande con el correr del tiempo a sus políticas domésticas en el Tíbet o en Xinjiang, región de mayoría uigur. Por este motivo es

³²¹ Deng Xiaoping, *Selected works*, v.3, p. 344.

³²² Cariñoso apodo con que también se conocía a Deng en China.

³²³ Para más detalles, véase Huang, 1998.

³²⁴ Se trataba, en definitiva, de cultivar las relaciones con otras naciones, desde un enfoque multidimensional y al margen de sus preferencias o instituciones políticas, pero poniendo especial énfasis en la “cooperación Sur-Sur”, que Deng veía como una nueva tendencia estructuradora y global que “podría aumentar sustancialmente el peso económico y la influencia política de China. Véase Deng Xiaoping, *Selected works*, vol.3, p.127.

que, tal como lo plantea Lei Yu, “China define a sus relaciones con los países en desarrollo como ‘la piedra angular de sus relaciones internacionales’ (Ibídem, p. 1054)”.

Por otro lado, lo cierto es que, estando China presionada en su entorno cercano por relaciones problemáticas y complejas con algunos de sus vecinos, tanto por cuestiones referidas a las disputas territoriales sobre los mares de China Oriental y Meridional, como por otros motivos, en algunos casos de largo arrastre, la alternativa de procurar una expansión positiva hacia África, América Latina y el resto de Asia, se transforma en una opción factible y plena de externalidades positivas.

Además de eso, Deng identificó correctamente que la modernización económica de China era la “tarea primordial” de la dirigencia de su país con vistas a restaurar “la gloria pasada de *fuqiang* (riqueza y poder) de China (Ibídem, p. 1056)” y al mismo tiempo asegurar el ascenso de China como un nuevo polo gravitante y determinante del mundo multipolar, un proceso que ya se vislumbraba a mediados de los años 1990. Aunque ello implicara que a fines de la década de 1980, cuando la situación de desarrollo económico aún no era propicia para Beijing, se adoptara la sofisticada estrategia del *tao guang yang hui* (esto es, “ocultar las capacidades y esperar el momento”), en la perspectiva de crear una atmósfera favorable para el comercio de China con el resto del mundo (Ibídem, p. 1056).

Así, entonces, cerrada paulatinamente la brecha que separaba al poderío de China del de Occidente extendido, ya con el gobierno de Jiang Zemin se acelera el avance para acortar distancias con EE.UU. (Jiang Zemin, 2006). Y, “como resultado de esa estrategia, América Latina, rica en recursos, pasó a encabezar la lista de objetivos chinos para una asociación” fructífera y estratégica (Jenkins, 2012). Impulso que es redoblado, a su turno, por Xi Jinping, cuando llega al poder en 2013.

Un punto culminante y de inflexión en esta aproximación es el Foro China-CELAC en 2014 y la subsiguiente conferencia ministerial de enero de 2015, a la que los expertos chinos en RI consideran un salto cualitativo, pues amplía la cooperación entre ambas partes de lo económico a lo político y estratégico, de un modo sustancial. De hecho, la declaración final de ese encuentro consigna que las partes en cuestión efectuarán esfuerzos conjuntos con objeto de promover “el multilateralismo y un mundo multipolar, así como una mayor democracia en las relaciones internacionales”. Un texto que evidencia, según ZHao Hui (2014), citado

por Yu, 2015, p. 1060, que “[...] *ni China ni América Latina están satisfechas con el sistema unipolar dominado por Estados Unidos y que juntas se esforzarán por crear un nuevo orden mundial que ambas partes consideren ‘más razonable y justo’* (énfasis nuestro)³²⁵”.

De todo lo anteriormente expuesto, pueden extraerse algunas conclusiones preliminares que intentaremos resumir en una enumeración sucinta y telegráfica:

- En China lo económico y lo político está imbricado de manera inseparable. Para Beijing, el avance productivo está ligado no sólo con el sueño chino del “rejuvenecimiento nacional”³²⁶, sino también con la preservación de la legitimidad del régimen comunista (Holbig y Gilley, 2010). También es claro que el PCC ha insistido en forma constante en que “es el Partido el que ha dirigido la reforma del mercado chino y el desarrollo económico resultante en las últimas tres décadas (Shambaugh: 2009, referenciado por Yu, 2015, p. 1061)”.

- La expansión hacia Latinoamérica se debería, entre otros muchos factores, a la intención de la dirigencia china de “desacoplarse” de una excesiva dependencia de su comercio con las economías avanzadas (EE.UU., la Unión Europea y Japón), dado que se estaría expuesto a vulnerabilidades externas de todo tipo que van en detrimento de la seguridad económica de China. En esa perspectiva, diversificar los socios comerciales, ya sea hacia LAC o hacia otros espacios, permite, a su vez, eludir una “amplia gama de barreras arancelarias y no arancelarias impuestas por EE.UU. y la UE (Lei Yu, 2015, p. 1062)”³²⁷.

- La implicación de China en América Latina ha sido vista por economistas y tomadores de decisiones chinos (p. e., Li Keqiang, 2015) “como una vía conveniente para ampliar el papel de la moneda china, el renminbi o yuan, en los mercados internacionales (Ibídem, p. 1062)”.

- El auge económico sostenido de China depende en gran medida de los recursos de ultramar (combustibles, alimentos, minerales, etc. El aseguramiento de estas materias primas es, a no dudarlo, “una de las motivaciones que subyacen a

³²⁵ Versión en inglés: “[...] that neither China nor Latin America is satisfied with the US-dominated unipolar system and that together they will strive to create a new world order that is viewed by both sides as ‘more reasonable and fairer’”. El destaque en cursiva es nuestro.

³²⁶ Algunos traducen este concepto desde el idioma mandarín original también como “renacimiento nacional”.

³²⁷ Barreras que a partir de la guerra comercial declarada por Donald Trump en 2016 se han intensificado en forma progresiva y creciente. La diversificación sería, entonces, también una forma de desarrollar estrategias de “*hedging*” (cobertura) para librarse de antemano de ciertos riesgos.

la implicación a gran escala de China en América Latina (Ibídem, p. 1063).

- Al margen de las motivaciones económicas, existe el incentivo de competir con Taiwán por el reconocimiento diplomático en la región y obtener, eventualmente, apoyo político de ALC en la escena mundial. Zhao (2006) y Xiao (2002) hacen hincapié en que muchos “Estados de desarrollo han apoyado a China en su enfrentamiento con los Estados occidentales por su historial de derechos humanos desde 1989, frustrando los esfuerzos de Occidente en la ONU para lograr una condena formal” de China (Ibídem, p. 1063).

- Especialistas chinos en RI (p. e., Yan Xuetong *et al.*, 2005) sostienen no sólo que las relaciones entre China y EE.UU. “nunca podrán ser muy buenas, sino que pueden llegar a ser bastante malas” debido al creciente traslape o superposición de intereses y objetivos estratégicos de ambos países (Ibídem, p. 1064). Ante ese cuadro de situación de incertidumbre generalizada, la dirigencia china ha evaluado

[...] más profundamente que nunca (...) la importancia de América Latina como contrapeso estratégico frente a los intentos de Estados Unidos de contener el ascenso de China. China disfruta ahora de crecientes ventajas competitivas en América Latina y es muy probable que haga uso de ellas para consolidar y aumentar su presencia allí, cimentando su cooperación política y militar con los Estados de la región (Lei Yu, 2015, p. 1065)³²⁸.

- Otras aproximaciones, más cautelosas frente a este tema, hacen ver que “a China puede resultarle más difícil obtener dividendos geopolíticos de su implicación a gran escala en América Latina”, puesto que, tal como es reconocido por expertos chinos, EE.UU. “sigue siendo el actor más importante en América Latina, con una profunda influencia económica, política y cultural (Lei Yu, 2015, p. 1065)”. Y, en el plano económico, China, pese a su tendencia al alza, tardaría al menos dos décadas en alcanzar los volúmenes de comercio e inversiones de EE.UU. en la subregión. Un estudioso estadounidense (Ellis, 2014) asevera, incluso, que “nada importante podría decidirse en la región sin EE.UU.”³²⁹.

³²⁸ Versión en inglés de las dos frases completas: “[...] It is in this context that Chinese decision-makers have come to realize more deeply than ever the importance of Latin America as a strategic counterweight against US attempts to contain China’s rise. China is now enjoying increasing competitive advantages in Latin America and is most likely to make use of these advantages to consolidate and enhance its presence there, cementing its political and military cooperation with the states of the región”.

³²⁹ En parecidos términos, académicos chinos como Wang (2014); y Li y Xu (2015), observan que si bien la mayoría de los países latinoamericanos pueden contemplar “con buenos ojos una reducción de la influencia de EE.UU. en la región y su dependencia del vecino del norte”, ello no

• Diversas luces de alerta dan cuenta de que Washington permanece en actitud de constante vigilancia frente a la multiplicación de los vínculos de China con ALC. Bantz Craddock, entonces jefe del Comando Sur de EE.UU., advirtió a comienzos de los 2000 que esta presencia china en la región era “una dinámica emergente que no podía ser ignorada”. Y, tal como resalta Lei Yu,

es muy poco probable que Estados Unidos se quede de brazos cruzados ante el declive de su influencia en su propio ‘patio trasero’ y la creciente implicación de China en el mismo (énfasis nuestro), pese a la declaración del Secretario de Estado estadounidense, John Kerry, de que la ‘Era de la Doctrina Monroe ha terminado’ (Lei Yu, 2015, p. 1066)³³⁰.

3.2.4. La mirada de la relación trilateral desde Latinoamérica, el factor más débil y reactivo de la ecuación

Esta subsección se inicia con una revisión de un ensayo de Creutzfeldt, de 2014³³¹. En él, pasa revista a lo que llama “los cinco libros más destacados en el área de las relaciones sino-americanas entre 2011 y 2014”³³². Su trabajo se propone trazar un panorama de amplio rango del “estado del arte” en la literatura del área en la primera mitad de los años 2010. Y detecta un doble movimiento que, en su esencia, es paradójal y contradictorio: un “acelerado interés” de China por expandirse en la región y un “vacío sustancial” de parte de las instituciones y la comunidad intelectual latinoamericana que debería intentar dar respuestas y diseñar escenarios ante ese súbito interés del Imperio del Centro por ocupar espacios, en apariencia, vacantes.

Su principal conclusión es que ese hiato podría ser cubierto, eventualmente, a través de una exhortación a “abordar las ‘relaciones sino-latinoamericanas’ como un esfuerzo multidisciplinar” que comprenda las más variadas sub-áreas de investigación, dado que la interacción entre China y ALC involucra muchos elementos de todo tipo, “además del comercio y los negocios”. Lo más interesante

obsta para que procedan con mucha prudencia en sus relaciones con esa nación (Ibídem, p. 1065).

³³⁰ Versión en inglés: “The United States is most unlikely to sit on its hands and do nothing about its declining influence in its own ‘backyard’ and China’s increasing involvement there, despite the statement of US Secretary of State John Kerry that the ‘Era of the Monroe Doctrine’ is over”. La última cita está tomada de Kerry, 2013.

³³¹ Creutzfeldt ejerce como académico en Göttingen (Alemania) y obtuvo su Doctorado en Estudios Políticos en la Universidad Externado, de Colombia. De los dos trabajos suyos que aquí se analizan uno se escribió en español (2014) y otro en inglés (2016).

³³² Los volúmenes, ya mencionados antes, son Hearn y León-Manríquez (2011); Fornés y Butt Philip (2012); He Shuangrong, 2012); Strauss y Armony (2012); y Ellis (2014).

de este texto, a nuestro juicio, es que entra en la discusión epistémica, además de aportar datos duros al debate.

Destaca, por ejemplo, por una parte, que la RPC ha emprendido una “ofensiva de encanto” en la región con el objetivo de “promover el *Soft Power* y contrarrestar las opiniones negativas con respecto al ‘neocolonialismo’ chino y la ‘Teoría de la Amenaza China (Zheng Bingwen, 2012, *apud* Creutzfeldt, 2014: 24)”³³³. Para Creutzfeldt,

[...] Aunque hay una significativa diferencia entre país y país, y entre un sector económico y el otro, la importancia de China como principal socio comercial, inversor y prestamista, ayudó a Latinoamérica a mantener su crecimiento incluso después de la crisis financiera del 2008. No obstante, la respuesta de los líderes de ALC fue vacilante e irregular después de la visita de Hu en el 2004, cautelosa e inconsistente después del Documento de Política Pública del 2008, y continúa siendo en gran medida, durante otros cuatro años, incoherente y poco planificada a lo largo de la región (Creutzfeldt, 2014, p. 25).

Desde esa perspectiva, y poniendo el foco exclusivamente en el campo de la labor académica, Creutzfeldt resalta como un paradigma importante la colección de ensayos recopilada por Hearn y León-Manríquez (2011), que ofrece, en su visión, la amplitud multidisciplinaria que faltaba a trabajos anteriores sobre las relaciones transpácificas. Un hilo conductor común que se desprende, a su juicio, de la lectura de la veintena de contribuciones que componen este libro es la preocupación, compartida por todos sus autores, por la ausencia de estudios serios y documentados sobre este nuevo terreno de estudios. A todos ellos de alguna manera los anima

[...] la convicción de que las actividades de China en América Latina están subestudiadas y sobrevaloradas: subestudiadas porque hay una enorme necesidad en la región de generar y propagar conocimiento sobre China, y sobrevaloradas porque se está dando mucho peso a las polémicas de la prensa y a las lecturas superficiales de los gobiernos en el mundo entero: es inexacto, simplista y falso culpar al ascenso de China de las propias incompetencias (o prioridades inapropiadas). En esto coinciden con las conclusiones de Shambaugh (2013) cuando describe a China como un ‘poder parcial’ (no en el sentido en que toma cierta posición, sino porque su extensión es limitada) (Creutzfeldt, 2014, p. 29).

³³³ Creutzfeldt recuerda que China ha establecido, a la fecha, 33 Institutos Confucio en la región, y posee un considerable número de expertos en ALC en universidades de todo el país, mientras que del otro lado del Pacífico “se hace evidente una sustancial falta de preparación y una respuesta fragmentada de Latinoamérica a la cada vez más grande huella de China en la región (Shambaugh, 2011)”. El número de Institutos Confucio en ALC era bajo en 2014, si se lo compara con los 45 Institutos del mismo tipo existentes en África o los 88 establecidos en EE.UU., pero mucho más que los 18 que operaban, a la fecha, en Corea del Sur.

Los aportes de la academia china, en tanto, al debate, son sistemáticos, regulares y alentados por el Estado de una forma que resulta, a todas luces, evidente. Una prueba de ello es el volumen organizado por Shuangrong, 2012 que reúne una docena de textos de estudiosos chinos, todos los cuales, excepto tres, trabajan en el Instituto de Estudios Latinoamericanos (ILAS), de la Academia de Ciencias Sociales de Beijing, fundado en 1961, que publica una revista bimensual en mandarín con resúmenes en inglés³³⁴.

El tono predominante en los textos es “conciso y seco”, y con aproximaciones que Creutzfeldt define como “cautelosas” y dominadas por el discurso oficial, aunque subraya el primer capítulo del libro, escrito por Zheng Bingwen (2012), durante muchos años director de ILAS. Del mismo modo, Creutzfeldt destaca la periodización que hace Bingwen de las relaciones sino-latinoamericanas entre dos grandes períodos: desde la fundación de la RPC hasta 2000, “agrupando los primeros cincuenta años como ‘desarrollo de acumulación’ y el período desde el 2001 como la etapa del ‘salto’ (Bingwen, 2012, p. 15-16)”³³⁵.

Strauss y Armony organizan, a su vez, una publicación especial de *The China Quarterly* (2012), con nueve ensayos en total, y su objetivo apunta a descifrar los presuntos campos de fricción en ese camino de doble vía que deberían ser (pues no siempre lo son) las relaciones transpácificas. Según Creutzfeldt, “el tema subyacente es el de los flujos y movimientos, con especial atención a las percepciones del Otro. Sin embargo, *hay una fuerte impresión de que América Latina es el destinatario pasivo, mientras la fuerza de China dirige esta relación* (énfasis nuestro) (Creutzfeldt, 2014, p. 37)”³³⁶. Particularmente interesante, resulta una observación referida al artículo escrito por Simon Chen, cuando al aludir a las percepciones sobre Latinoamérica detectadas en los mensajes que circulan en la web china enfatiza “la gran discrepancia entre lo que el gobierno parece ver y la visión general del público (*online*): ‘ellos la ven casi tan pobre y atrasada como

³³⁴ Baste agregar, a su vez, que este volumen hace parte de un conjunto de diez libros que se publicaron en paralelo en China sobre las relaciones internacionales de ese país a nivel global.

³³⁵ Entendiendo que el salto en cuestión está explicado por el establecimiento de “asociaciones estratégicas” con cinco países latinoamericanos, el lanzamiento del Libro Blanco de 2008 “y la firma de tres Tratados de Libre Comercio [TLC] (Creutzfeldt, 2014, p. 35)”.

³³⁶ El destaque es nuestro.

África (Strauss y Armony, 2012, p. 167, *apud* Creutzfeldt, 2014, p. 39)”³³⁷.

El texto de Fornés y Butt Philip (2012) es, por su lado, el que merece la reseña más breve de las cinco que conforman la revisión de Creutzfeldt. Con una mirada fundamentalmente económica, este esfuerzo de exploración, escrito a cuatro manos, está enfocado, en gran medida, en “el encuentro entre economistas y antropólogos en la esfera de la administración de negocios y el estudio de cómo los humanos formulan estrategias, exploran, interactúan y comercian (Creutzfeldt, 2014, p. 31)”. Su mayor aporte específico es, según la revisión, el abordaje, planteado en los capítulos 3 y 4 de los denominados “mercados emergentes”, de los cuales se exponen sus principales rasgos. A saber,

[...] problemas de información, regulaciones desacertadas e ineficiencia judicial; en otras palabras, mercados imperfectos con vacíos institucionales que derivan normalmente en altos costos de transacción y, en algunos casos, fallas en el mercado que deben ser solucionadas por las firmas o redes que operan allí (Creutzfeldt, 2014, p. 32)”.

La revisión ampliada de Creutzfeldt concluye con un somero análisis del libro de Ellis (2014), sobre “China sobre el terreno en Latinoamérica” y los desafíos e impactos que esta presencia genera. Ellis argumenta que el año 2009 representa un punto de inflexión en términos de la intensificación del compromiso de las empresas chinas en la región, dando a entender “[...] (aunque no lo declara explícitamente), que esta envalentonada aproximación” podría ser efecto y consecuencia del Documento de Política Pública lanzado “por el gobierno de la RPC en noviembre de 2008, así como de la crisis financiera mundial y de un Estados Unidos financieramente debilitado y estratégicamente distraído (Creutzfeldt, 2014, p. 40).

Desde su punto de vista, Ellis tampoco parece estar de acuerdo con que sería urgente y prioritario “adquirir conocimiento cultural y adaptar reglas, instituciones y procedimientos, *desde el lado latinoamericano*, para mejorar el diálogo entre los involucrados” en proyectos que involucren interacción entre China y América Latina (Ibídem, p. 41)³³⁸. Pese a que Ellis se caracteriza, como ya se ha visto antes en este mismo capítulo, por tener una visión negativa, escéptica y

³³⁷ Para la mayoría de estos internautas, que participan en grupos de discusión, los países latinoamericanos son descritos como “corruptos, carentes de cohesión social (...) explotados por EE.UU. e incapaces de un desarrollo sostenible (Ibídem, p. 39).

³³⁸ La *itálica*, en este caso, aparece en el texto original de Creutzfeldt.

colmada de sospechas sobre la expansión china en ALC, en este texto consigue, según Creutzfeldt, con una buena y saludable dosis de honestidad intelectual de su parte,

[...] darle vuelta a este pesimismo considerando que *es poco probable que la evolución de las relaciones de China con ALC en el siglo XXI se enfoque “en el dominio de la región por parte de la RPC o su ‘fracaso’ allí”, y construirán más bien “una historia de interacción y adaptación que transforme a todas las partes involucradas*³³⁹, incluyendo no solo a los actores individuales y a las compañías chinas, sino también a los estados de la región, a la RPC y a los Estados Unidos también (Creutzfeldt, 2014 p. 42)”.

A su turno, un artículo posterior de Creutzfeldt, publicado en 2016, también pone énfasis, en la adaptabilidad, si se quiere, que estas relaciones cruzadas impondrán como un deber casi forzado e inevitable para “todas las partes involucradas” en este juego de movimientos e interacciones del que forman parte múltiples actores, tanto a nivel individual como corporativo. Se ha seleccionado este trabajo como objeto de estudio dado que estimamos que introduce un paradigma nuevo en la literatura que se ha desarrollado al respecto al postular que las intenciones de las grandes potencias, así como el registro histórico de sus conductas y patrones de actuación anteriores, juegan un rol clave a la hora de construir las percepciones y, en base a ello, las posibles respuestas y cursos de acción con los que la parte más débil de la ecuación (los países de América Latina) intenta procesar el desafío que le plantea la pugna interhegemónica global, trasladada e instalada en la región.

En ese sentido, ya el resumen del *paper* en cuestión propone situar el problema desde una perspectiva y un contexto predominantemente “historicista”, por así decirlo, puesto que se parte de la base de que la subregión, en el marco de este cada vez más intenso tironeo entre dos superpotencias que luchan y compiten entre sí por alinear —o asimilar, al menos— a los países de la zona ALC en torno a sus intereses y objetivos estratégicos, se enfrenta a dos grandes temores que condicionan todos sus movimientos y actuaciones.

Por un lado, el recelo ante la posibilidad de quedar atrapada por una dependencia incondicional y restrictiva ante “el gran país del Norte” —que sólo tiene fronteras terrestres, como se sabe, con México y Canadá—, con toda la carga

³³⁹ El énfasis es nuestro.

simbólica y real que esta dependencia, ya vivida con fuerza en el pasado reciente, presupone. O, en caso contrario, ser también víctima de una situación de lenta pero paulatina degradación y recorte de sus márgenes de maniobra y autonomía al consolidarse un modelo de relación “clientelar” con China, en el que los fantasmas de la “reprimarización” y la desindustrialización asoman, a su vez, como una opción nada desdeñable que puede conducir, a mediano plazo, a una suerte de “nueva dependencia” y una consiguiente posición subalterna. Creutzfeldt lo señala, sin matices ni medias tintas, en el resumen de su texto, “China and the U.S. in Latin America”:

[...] Puesto que durante siglos América Latina ha estado sujeta a la voluntad y el capricho de poderes extranjeros, no es de extrañar que entre sus pueblos haya reservas frente a la creciente presencia de China en la región. Los Estados Unidos, por su parte, se sienten igualmente incómodos con el nuevo jugador en el hemisferio tradicionalmente percibido como su zona de influencia (Creutzfeldt, 2016, p. 24).

Agregando que, a su juicio, los “analistas prestan insuficiente atención a las intenciones declaradas que acompañan de forma constante el acercamiento de Beijing hacia América Latina, intenciones que evidencian un enfoque relativamente ecuánime y esencialmente no competitivo”. Punto de vista que subraya luego cuando plantea que al examinarse elementos del discurso oficial chino, durante un período prefijado de ocho años, en conjunto con documentos de origen estadounidense de la misma etapa, “se llega a la conclusión de que hay mucho espacio para el desarrollo colaborativo y pocas razones para la prevención, aunque los riesgos de dependencia y de una mayor desindustrialización subsisten (Ibídem, p. 24)”.

Para Creutzfeldt, estas expectativas diferenciadas de todos los sectores envueltos en este juego, y que parecen, en principio, irreconciliables podrían resolverse de una manera más o menos armónica (en el mejor de los casos), o al menos no abiertamente conflictiva (en el peor de ellos), si se respondiera, en forma asertiva, a una premisa clave:

[...] Hay una necesidad urgente de que los estudiosos de las Américas Latina y del Norte, los expertos y los funcionarios del gobierno presten atención y entiendan las intenciones de las declaraciones chinas sobre América Latina y respondan a esta creciente potencia en sus propios términos (Creutzfeldt, 2016, p. 24).

Con la mirada centrada en esta perspectiva, Creutzfeldt hace su propio

aporte al iniciar su análisis con un repaso de lo que ha significado para la subregión la política exterior de EE.UU. hacia ella, partiendo, como es casi forzoso hacerlo, por la Doctrina Monroe, de 1823, que moldeó el patrón de un tipo de vínculo que ha subsistido, con ligeras variantes, por espacio ya de dos siglos. Antes de ir, como lo hará a continuación, a buscar el meollo del tipo de ligazones históricas que ha construido China con este mismo espacio. De ese modo, el autor parte por reconocer, siguiendo a Crow (1992, p. 76), que si bien esta Doctrina “nunca pretendió ser una carta para la acción hemisférica concertada”, su sombra, por algunos momentos bastante ominosa, se cernió sobre este tipo particular de relación Norte-Sur, y, en consecuencia,

[...] no puede disociarse del expansionismo estadounidense durante el siglo XIX en México, Panamá y Puerto Rico, de las intervenciones armadas en Nicaragua, Haití y Cuba, y de la primacía que Estados Unidos asumió en los asuntos económicos y políticos fundamentales del hemisferio a lo largo del siglo XX, a menudo en forma de intervenciones muy reales en asuntos internos. Las más notorias de ellas dejaron una mancha permanente en muchas relaciones bilaterales, al asociarse frecuentemente con el apoyo a regímenes o movimientos de derechas en Cuba, Chile, Nicaragua, Panamá, Colombia y Venezuela, así como con la supresión de revueltas laborales y la protección de intereses corporativos (Creutzfeldt, 2016, p. 26)³⁴⁰.

La fase “más positiva” de esta interacción, es el hecho de que, en el plano estrictamente diplomático, esta relación de dulce y agraz haya sido capaz de gestar la Primera Conferencia Internacional de Estados Americanos (octubre de 1889-abril de 1890), en Washington, DC, que echó las bases de la Unión Internacional de Repúblicas Americanas, la que, a su vez, fijó los cimientos

[...] para el diseño y la articulación de las instituciones que regirían la OEA. No obstante, muchos latinoamericanos mantenían una tensa desconfianza hacia la presencia estadounidense en su región, y la hostilidad hacia EE.UU. era evidente en muchos países (Creutzfeldt, 2016, p. 26)³⁴¹.

³⁴⁰ Versión en inglés: “[...] it cannot be dissociated from US expansionism during the nineteenth century in Mexico, Panama and Puerto Rico, armed interventions in Nicaragua, Haiti and Cuba, and the primacy the United States assumed in economic and critical political affairs of the hemisphere in the course of the twentieth century, often in the form of very real interventions in domestic matters. The most notorious of these left a permanent stain on many bilateral relationships, being associated frequently with the support of right-leaning regimes or movements in Cuba, Chile, Nicaragua, Panama, Colombia and Venezuela, as well as the suppression of labor unrests and the protection of corporate interests”.

³⁴¹ Versión en inglés: “[...] This led to the establishment of the International Union of American Republics, setting the stage for the design and articulation of the institutions that were to govern the OAS. Nonetheless, many Latin Americans maintained an edgy wariness of US presence in their region, and hostility towards the United States was evident in many countries”.

Hubo que esperar que llegara la política del “Buen Vecino”, impulsada por Franklin Delano Roosevelt, en los años 1930, para que ésta actuara como “un importante catalizador”, que condujo a “la mejora de las relaciones, al proclamar expresamente una política de no agresión mutua y no intervención (Ibídem, p. 26)”.

De su lado, el contacto chino con América Latina está jalonado por una serie de acontecimientos que se inician con el comercio incipiente en tiempos del imperio colonial español “en el siglo XVI y continuó durante más de tres siglos por medio de los Galeones de Manila”, que hacían la travesía entre el Imperio del Centro y la periferia colonial ibérica. Sabido es también que ya en el siglo XIX, cuando China comenzó a experimentar los negativos efectos iniciales del llamado “Siglo de la Humillación”, se produjo una emigración masiva que llevó a miles de *coolies* a trabajar, empujados por las hambrunas y otras convulsiones en su país natal, a Cuba, Jamaica e incluso Perú.

El “trato miserable” que muchos de ellos sufrieron llevó, indica Creutzfeldt, a una dinastía Qing “reticente y encerrada en sí mismo” a negociar relaciones formales con varios países latinoamericanos y se instauran estos lazos con Perú (1975), Brasil (1881) y México (1899) (Ibídem: 27). Tras el establecimiento de la RPC, en 1949, Beijing desarrolla una “diplomacia popular y cultural”, con lazos “de pueblo a pueblo” y distancia, en general, con los gobiernos, e interpersonales y comerciales reducidos con los países del área, entre los años 1960 y 1980.

No obstante, esta precariedad, en opinión de Ratliff (2012, p. 33), fue en esta época cuando “se sentaron las bases desordenadas pero importantes para la explosiva expansión de los lazos entre la RPC y América Latina” en el siglo XXI. Una prueba de ello es el restablecimiento gradual de relaciones diplomáticas con varios países de la región (Cuba, Chile, Perú, Argentina y Brasil, entre los primeros de ellos). El “gran salto” se da, empero, a fines de 1985, cuando el premier Zhao Ziyang realiza la primera visita de un líder chino de alto nivel a Latinoamérica, en la que ofreció lo que luego sería una especie de *mantra*, repetido a menudo por otros altos dirigentes de Beijing: “paz y amistad, apoyo mutuo, igualdad y beneficio mutuo, y desarrollo conjunto (Beijing Review, 1985, p. 6-7, referenciado por Creutzfeldt, 2016, p. 27)”.

China ya llevaba siete años de liberalización económica, después del profundo viraje iniciado en la economía de ese país por Deng Xiaoping, y había que comenzar a abrirse hacia nuevos y promisorios mercados. De ese modo, pronto se

pasó de la retórica a la acción. Así, “desde el inicio del siglo XXI, las relaciones económicas y comerciales entre la República Popular China y América Latina han crecido exponencialmente” y, a causa de ello también ha aumentado, de manera explosiva, “la incidencia de China en la región a nivel político”.

Se abre, pues, una nueva fase, en la que la RPC desarrolla una estrategia multidimensional y sofisticada, jugando un ajedrez de varios niveles en el cual se articulan y entrecruzan distintos ámbitos de influencia³⁴². Se juega, en definitiva, en todos los espacios a los que a China se le concede acceso:

[...] Beijing también estimula cada vez más las relaciones bilaterales directas: con Brasil como miembro del grupo BRICS y su posición como potencia regional, con Venezuela y Ecuador como grandes proveedores de hidrocarburos, con Chile, Perú y Costa Rica por el multifacético intercambio de bienes que facilitan sus tratados de libre comercio, con México por su particular posición dentro del TLCAN, etcétera (Creutzfeldt, 2016, p. 28)³⁴³.

Pero las crecientes interacciones no propician necesariamente una cabal comprensión de lo que ellas involucran y de las consecuencias que éstas pueden tener en el plano político al ser proyectadas hacia el futuro, puesto que

[...] la intención de uno no es necesariamente la motivación del otro, y la coherencia que parece caracterizar la política china hacia América Latina no refleja necesariamente la identidad de la región. A la inversa, la importancia que algunos países conceden a su relación con China no siempre encuentra eco al otro lado del Pacífico, y detrás de este escenario se cierne la presencia del “hegemón del Norte” con una larga historia de estrecha implicación en los asuntos de su tradicional “patio trasero” (Creutzfeldt, 2016, p. 28)³⁴⁴.

Lo cierto es que en 2008, en vísperas del término de la década que vio el mayor alargamiento chino en la región que nunca se haya dado, un informe presentado al Congreso de EE.UU. daba cuenta de que este país en cierto modo

³⁴² Hay una activa participación en organizaciones multilaterales clásicas (ONU, OMC e inclusive la OEA, de la que China es país observador permanente desde 2004), al tiempo que se promueve la construcción de “nuevas instituciones en aras de una ‘mayor democracia en las relaciones internacionales (Xinhua, 2014, *apud* Creutzfeldt, 2016, p. 28).

³⁴³ Versión en inglés: “[...] Beijing also increasingly stimulates direct bilateral relationships: with Brazil as a member of the BRICS group and its position as a regional power, with Venezuela and Ecuador as major suppliers of hydrocarbons, with Chile, Peru and Costa Rica for the multifaceted exchange of goods facilitated by their free trade agreements, with Mexico for its particular position within NAFTA, and so on”.

³⁴⁴ Versión en inglés: “[...] the intention of one is not necessarily the motivation of the other, and the consistency that appears to characterize China’s policy towards Latin America does not necessarily reflect the identity of the region. Conversely, the importance that some countries give their relationship with China does not always find an echo on the other side of the Pacific, and behind this scenario looms the presence of the ‘Northern hegemon’ with a long history of close involvement in the affairs of its traditional ‘backyard’”.

aún seguía estupefacto y sin condiciones de articular una estrategia coherente de contención ante el pujante avance de Beijing. Allí se señalaba que pese a toda la atención que se le dedicaba “al ascenso de China y a las consecuencias económicas, medioambientales, políticas y de seguridad que conlleva, seguimos teniendo una comprensión muy imperfecta del poder y las motivaciones” del gobierno chino “o de cómo está respondiendo el resto del mundo a la integración de China (CRS, 2008)”³⁴⁵.

En esa disyuntiva se reproduce una polaridad que ya hemos visto explicitada en varios tramos de nuestro trabajo. De una parte, aparecen quienes “sucumben a la tentación” de ver el compromiso chino en América Latina como una potencial amenaza para los intereses de EE.UU. (Creutzfeldt, 2016, p. 28) o quienes lo avizoran como formando parte de una eventual “emergente división del trabajo [en la que] EE.UU. continuará promoviendo la democracia, las reformas de mercado y el estado de derecho en la región”, y, en paralelo, “China hará el trabajo pesado con la expansión comercial, (y) la inversión en infraestructura (Wise, 2012, p. 134, citada por Creutzfeldt, 2016, p. 28)”.

Frente a esas visiones contrapuestas y reduccionistas, un articulista de un medio como *The Economist*, libre de sospechas de ser caracterizado como pro-chino, pone algo de racionalidad a la discusión al asegurar que “sería un error culpar a China (por sí sola. ...) depende de América Latina llegar a ser tan eficaz como su nuevo socio en la defensa de sus intereses en la relación (The Economist, 2015)”, a propósito del siempre encendido debate que coloca a América Latina como una cándida e inocente Caperucita Roja, condenada inexorablemente a ser despojada de sus recursos naturales y sus materias primas, a manos del ávido y cruel lobo chino que vendría a ser el nuevo culpable de su condición de región subdesarrollada.

Tras esta contextualización histórica, Creutzfeldt se aboca a procurar caracterizar las líneas de fuerza basales que guían el relacionamiento sino-latinoamericano, tanto desde la perspectiva de Beijing como de la de Washington.

³⁴⁵ Versión en inglés del párrafo completo del informe: “[...] And yet, 2008 report to the United States Congress stated that “for all of the attention being paid to China’s rise and its attendant economic, environmental, security, and political consequences, we still have a very imperfect understanding of China’s power and motivations or how the rest of the world is responding to China’s integration (Congress, 2008)”.

E identifica tres textos que conforman las vigas maestras sobre las cuales descansa el entramado de la política exterior china hacia Latinoamérica: el *Documento de Política sobre América Latina y el Caribe* de noviembre de 2008, también conocido como “Libro Blanco” (CHINA, 2008); el discurso del Primer Ministro Wen Jiabao en Santiago de Chile, en junio de 2012 (Wen Jiabao, 2012); y el mensaje del Presidente Xi Jinping en la Primera Cumbre Ministerial China-CELAC en Beijing, en enero de 2015 (Xi Jinping, 2015).

Los dos primeros, datados en 2008 y 2012, se dan en el contexto de lo que Creutzfeldt llama “una China transformada en un mundo transformado”, que acapara portadas de la prensa mundial con los Juegos Olímpicos de Beijing de 2008, y luego con la expansión inusitada de su comercio exterior, lo que ya había sido preanunciado por la campaña “*China’s Going Out*”, promovida en los 1990. Ese apogeo se produce en paralelo con la crisis *subprime* en Occidente, por lo cual estos logros deslumbrantes resaltan más aún. El objetivo central del *White Paper* era, y así está explicitado en él: “[...] aclarar los objetivos de la política de China en esta región, esbozar los principios rectores de la futura cooperación [...] y sostener el crecimiento sólido, constante y global de las relaciones de China con América Latina y el Caribe”. Ese esclarecimiento de objetivos tenía, huelga decirlo, un destinatario dual: la región y EE.UU. de América.

Otros hitos del período que va de 2008 a 2012 son la integración de China al BID, en enero de 2009, y la asistencia del Presidente Hu Jintao a la cumbre de la APEC en Lima, en 2008, y el Primer Foro de Grupos de Reflexión China-ALC, organizado en Beijing, en 2010. Una sucesión de eventos que se ve coronada por el discurso del premier Wen Jiabao ante la CEPAL, en junio de 2012. En esa ocasión, Wen mencionó los paralelos entre la milenaria cultura china y las culturas inca y azteca, para después enumerar

“[...] cuatro propuestas concretas para fomentar la cooperación, centradas en los vínculos políticos, el desarrollo económico, la seguridad alimentaria y el intercambio humano y científico, respaldándolas con préstamos, fondos y objetivos financieros (Creutzfeldt, 2016, p. 30)”.

Cierran la tríada de mensajes con contenidos que van más allá de lo coyuntural, las palabras pronunciadas por Xi Jinping, el máximo exponente de la quinta generación del liderazgo chino en la primera reunión ministerial del Foro China-CELAC, de 2015, en Beijing. Allí se reitera esta nueva hoja de ruta de la

relación sino-latinoamericana que, según Creutzfeldt (2016, p. 31), volvió a reafirmar, en paralelo con la Declaración conjunta emitida al término del encuentro, la estrategia china de proyectos “*win-win* y Sur-Sur, que se remonta a los primeros tiempos de la RPC y se hacía eco de los documentos anteriores mencionados”. Súmese a ello la gira del primer ministro Li Keqiang, que recorre Brasil, Colombia, Perú y Chile, en mayo de 2015, en una gira que también incluye un discurso ante la CEPAL, y se observa un cuadro de interés preferente de Beijing por la región del Cono Sur³⁴⁶.

En suma, resulta evidente que “el principal factor impulsor del compromiso de China con los países de América Latina es el comercio, seguido de las inversiones”, y que el segundo motor del intercambio transpacífico es “el potencial de América Latina como mercado para los bienes fabricados en China, desde automóviles y teléfonos móviles hasta ropa y bienes de consumo efímeros y de alta rotación”. Todo lo cual lleva a concluir que

[...] la política exterior china hacia América Latina está impulsada por prioridades internas y enmarcada hacia el exterior por las ideas de cooperación internacional en beneficio mutuo, no intervención en asuntos internos, crecimiento de los intercambios comerciales e inversiones que combinan la capacidad financiera y tecnológica china con las necesidades de desarrollo de la mayoría de los países latinoamericanos (Creutzfeldt, 2016, p. 32)³⁴⁷.

Se estaría en presencia, entonces, de “expresiones de buena voluntad” — vale decir, de nuevo una política “intencional”, basada en propósitos benévolos—, que recuerdan, en opinión de Creutzfeldt, “a la ‘Política del Buen Vecino’ de Washington de los años treinta”, en versión recargada, aunque a la par advierte que “las afinidades culturales (entre China y ALC) son escasas, y sólo el tiempo dirá si el actual y creciente compromiso de China con una mayor implicación económica será capaz de cambiar esta situación (Ibídem, p. 32)”. En contraste con estas políticas de atención preferencial de Beijing al espacio hemisférico, se aprecia,

³⁴⁶ El documento de coyuntura preparado por CEPAL, con motivo de la visita de Li Keqiang, enfatiza que “China reconoce el carácter estratégico de su relación con América Latina y el Caribe (CEPAL, 2015a: 80) y celebra las prioridades declaradas por Beijing en cuanto al crecimiento del comercio bilateral, la reducción de la pobreza, la construcción de infraestructuras, y la internacionalización de las economías emergentes”. Pero también remarca la necesidad de favorecer una “reversión de la preocupante reprimarización de las exportaciones (Ibídem, p. 6).

³⁴⁷ Versión en inglés: “[...] China’s foreign policy towards Latin America is driven by domestic priorities and framed outwardly by the ideas of international cooperation for mutual benefit, non-intervention in internal affairs, growth of trade exchanges, and investment that combine Chinese financial and technological capacity with the developmental needs of most Latin American countries”.

desde el lado estadounidense, una despreocupación notoria con respecto a su “patio trasero”, la que se vio agudizada, de acuerdo a los especialistas, por la llamada Guerra contra el Terror, lanzada por George W. Bush, en septiembre de 2001, que traslada el foco principal de interés de EE.UU. hacia el Oriente Medio³⁴⁸.

Se suponía, por otra parte, que el relevo de Bush hijo en la Casa Blanca, revertiría las cosas en un sentido más positivo, en lo que a la política exterior de Washington hacia ALC se refiere. Pero éste tampoco fue el caso, pues, a poco de asumir su cargo, a Barack Obama le correspondió inaugurar, en abril de 2009, la Cumbre de las Américas en Trinidad y Tobago, y en su discurso se limitó a plantear una serie de buenos deseos, basados en una propuesta de asociación igualitaria, donde se privilegiarían los “intereses comunes y valores compartidos (Obama, 2009, *apud* Creutzfeldt, 2016, p. 33)”.

En la visión de Creutzfeldt, hay otros dos documentos, además de esta pieza oratoria, “esencialmente paralelos en tiempo y alcance a los citados anteriormente para la política exterior china”. Ellos son las declaraciones del presidente Obama en la Cumbre de las Américas celebrada en Cartagena, Colombia, en abril de 2012 (Obama, 2012); y su mensaje en la Primera Sesión Plenaria de la Cumbre de las Américas, en Ciudad de Panamá, en abril de 2015 (Obama, 2015). Tales textos se erigen como el respaldo conceptual de una política que, en la práctica, en la etapa 2009-2015, “ha sido descrito acertadamente por algunos analistas como un paréntesis, a pesar de las bien expresadas intenciones del joven presidente en su discurso de 2009 (...) un período durante el cual Washington siguió manteniendo a América Latina sólo en un segundo plano (Creutzfeldt, 2016, p. 33)³⁴⁹.

Hiato no significa, por cierto, inacción, pues en ese mismo lapso el Congreso estadounidense ratificó el TLC entre EE.UU. y Colombia, se impulsó la formación de la Alianza del Pacífico y partió el diálogo que culminó con la reanudación de los lazos diplomáticos con Cuba. Pero, al margen de esto, hubo escasos avances en lo que prometió Obama en su discurso de 2009 a la región al hablar de un apoyo efectivo a los objetivos de reducción de la desigualdad y del crecimiento económico

³⁴⁸ Así es como surgen observadores que se refieren, maliciosamente, a una presunta “Política del Mal Vecino”, haciendo una referencia sarcástica al enfoque de Roosevelt en los 1930 (Carpenter, 2003).

³⁴⁹ Versión en inglés: “[...] has been aptly described by some analysts as a hiatus, despite the young president’s well-worded intentions expressed in his 2009 address (Horsley, 2015), a period during which Washington continued to keep Latin America only on a slow burner”.

sostenible, entre otros aspectos³⁵⁰. Conviene aquí establecer otro marco para intentar decodificar los intereses reales que movilizan y estructuran la dinámica de las relaciones de EE.UU. con ALC. Y, en ese sentido, es útil recordar las definiciones de los principales *issues* que, desde la óptica de Washington, orientan su relación con la región.

[...] Feinberg et al. describen los principales intereses de Estados Unidos en América Latina como "democracias políticas progresistas y resistentes que respeten los derechos humanos; economías razonablemente bien gestionadas, orientadas al mercado y abiertas al comercio y la inversión mundiales; paz interestatal entre las naciones; y ausencia de amenazas creíbles para Estados Unidos por parte del terrorismo internacional o de armas de destrucción masiva" (Feinberg, Miller y Trinkunas, 2015, *apud* Creutzfeldt, 2016, p. 33)³⁵¹.

Prioridades válidas, pero "insuficientes —a los ojos de Creutzfeldt— para comprender plenamente los planteamientos estadounidenses hacia la región, que también tienen poderosos motivos económicos (Creutzfeldt, 2016, p. 33)". Entre los cuales, uno de ellos (y no el menor) es la seguridad energética de EE.UU., que tiene a dos países latinoamericanos, México y Venezuela, entre sus cuatro principales proveedores de petróleo. Por eso es que la jugada de Obama en la región pudo haber sido, de acuerdo a este autor, aislar a Venezuela en la medida de lo posible por sus déficits democráticos (para lo cual anunció sanciones en diciembre de 2014, que fueron rechazadas en forma unánime por los países miembros de CELAC); aproximarse cautelosamente hacia Cuba (lo que podía eventualmente profundizar el aislamiento del régimen de Caracas) y también "en cierta medida, Brasil"; y estrechar lazos con antagonistas del chavismo, situando en este campo a "Colombia y otros países de la Alianza del Pacífico (Ibídem, p. 34)".

Un conjunto de medidas que permitiría a EE.UU., según este razonamiento de carácter estratégico, "ejercer de nuevo una influencia significativa en la región, al tiempo que cambiaría el panorama energético mundial de manera importante

³⁵⁰ Creutzfeldt destaca como promesa cumplida el hecho de que la Alianza de Energía y Clima para las Américas (AECA), anunciada en abril de 2009, "efectivamente se materializó en noviembre de ese año".

³⁵¹ Versión en inglés: "[...] Feinberg et al. describe core US interests in Latin America as 'progressive, resilient political democracies with respect for human rights; reasonably well-managed, market-oriented economies open to global trade and investment; inter-state peace among nations; and the absence of credible threats to the United States from international terrorism or weapons of mass destruction' (Feinberg, Miller, & Trinkunas, 2015)".

(Creutzfeldt, 2016, p. 34). Este plan, por lo visto *a posteriori*, sólo consiguió ser llevado a cabo a medias y ello se debió, en no poca parte, a la existencia de un nuevo actor en el vecindario, cada vez más asertivo y protagónico: la República Popular China, lo cual ha alterado de manera significativa los equilibrios estratégicos prevalecientes en la región, como cualquier observador desapasionado debería admitir³⁵².

Hecha esta digresión, concluyamos el análisis del artículo de Creutzfeldt, enumerando algunos puntos destacados que resalta en la parte final de su trabajo:

- En general, la política exterior de EE.UU. hacia América Latina se hace aparecer tan basada en principios como la de China es benigna y carente de valores, el énfasis público está en los valores humanos y políticos mientras que el de China está en el desarrollo y la prosperidad económica. En la práctica, ambos están interesados en promover y proteger entornos en los que sus empresas y ciudadanos puedan operar libremente y con las garantías de protección adecuadas (Creutzfeldt, 2016, p. 34)³⁵³.
- Cabe suponer que las élites latinoamericanas se beneficiarán de la implicación económica de China en sus países, del mismo modo que han tendido a beneficiarse en el pasado del comercio y las inversiones de España, Gran Bretaña y Estados Unidos. El pueblo latinoamericano en su conjunto también puede beneficiarse, pero sólo si sus propios gobiernos, presionados y apoyados por el pueblo, invierten fuertemente en infraestructuras físicas e intelectuales para el futuro, como los chinos han hecho en su país durante treinta años, y algunos otros reformadores asiáticos han hecho durante 50 años, mientras que los latinoamericanos en general no lo han hecho (Ibídem, p. 34-35)³⁵⁴.
- Parece evidente que Estados Unidos, a pesar de su relativamente escasa atención pública a los países de América Latina a lo largo de la primera década del siglo XXI, y de su problemática reputación de incumplir sus propias directrices de no intervención, tiene una ventaja considerable sobre China gracias a una afinidad históricamente cimentada, reforzada por la proximidad cultural y

³⁵² No corresponde establecer aquí las razones específicas que determinaron que la presencia de este “nuevo jugador” en la región pudiera ser capaz por sí solo de alterar los planes de Washington, pues ello sería motivo de otro ensayo, y nos desviaría del objetivo fundamental de este trabajo. Baste decir que si no existiese China, ni tampoco Rusia e Irán, el régimen de Nicolás Maduro difícilmente hubiese logrado poder resistir las fuertes presiones que hicieron Obama, primero, y luego Donald Trump, para derribarlo.

³⁵³ Versión en inglés: “[...] Overall, US foreign policy towards Latin America is made to sound as principled as China’s is benign and value-free, the public emphasis is on human and political values while China’s is on development and economic prosperity. In practice, both are interested in promoting and protecting environments in which their corporations and citizens can operate freely and with adequate assurances of protection”.

³⁵⁴ Versión en inglés: “[...] It is safe to assume that Latin American elites will benefit from China’s economic involvement in their countries, in the same way that they have tended to benefit in the past from trade and investments by Spain, Great Britain and the United States. The Latin American people as a whole can benefit too, but only if their own governments, pressed and supported by the people, invest heavily in physical and intellectual infrastructures for the future, as the Chinese have done at home for thirty years, and some other Asian reformers have done for 50 years, while Latin Americans generally have not”.

geográfica. Además, puede afirmarse que China, a pesar de sus importantes acercamientos a naciones y agrupaciones individuales, no ha conseguido, hasta ahora, traducir sus intereses estratégicos y su deseo de ser un catalizador del cambio en una actuación coherente en la región (Ibídem, p. 37)³⁵⁵.

3.2.5. ¿Socios necesarios o competidores?: Una perspectiva centrada en la seguridad y la defensa

Se cierra esta sección, destinada a la revisión de literatura relevante en el período 2013-2016, con el análisis de un trabajo de dos autores colombianos, Rafat Ahmed Ghotme-Ghotme y Alejandra Ripoll de Castro, titulado “La relación triangular China, América Latina, Estados Unidos: socios necesarios en medio de la competencia por el poder mundial”, el cual pone énfasis en la figura geométrica que componen los tres actores de este nuevo tipo de relaciones cruzadas. Su propósito declarado es “analizar la expansión de la influencia de China en América Latina en los ámbitos económico y militar, y la forma cómo EE.UU. ha reaccionado a ésta”. El estudio es de carácter generalista, pero examina, en particular, los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador, países con una fuerte presencia de la potencia asiática.

La hipótesis de fondo de sus autores es que “China no representa una amenaza seria para EE.UU. en el corto plazo”, y que, de hecho, la expansión de su influencia en la región ha sido percibida por Washington en varias ocasiones “como una oportunidad”. La causa de esto es que China habría adoptado una actitud “cautelosa y pragmática” que busca alcanzar sus objetivos “sin desafiar directamente la hegemonía estadounidense en la región”. Y EE.UU., “que se encuentra en una fase de declive de su hegemonía (...) prefiere promover sus intereses en un marco cooperativo y no conflictivo, esperando sacar provecho de esta nueva situación (Ghotme-Ghotme; Ripoll, 2016, p. 42)”.

De lo anterior se desprende que habría una suerte de “empate de expectativas”, por llamarlo de algún modo, que abriría espacio para una especie de

³⁵⁵ Versión en inglés: “[...] It seems evident that the United States, despite its relatively low level of public attention to the countries of Latin America throughout the first decade of the twenty-first century, and its problematic reputation of flouting its own guidelines on non-intervention, has a considerable advantage over China thanks to a historically grounded affinity, enhanced by cultural and geographical proximity. It can further be stated that China, despite its important overtures to individual nations and groupings, has not, so far, succeeded in translating its strategic interests and desire to be a catalyst for change into a consistent agency in the region”.

tregua concordada o *interregno* estratégico, en lo que dice relación con la pugna interhegemónica en la región. Esta visión se apoya en desarrollos ya explorados antes en forma exhaustiva por distintas vertientes del neorrealismo y que indican que cuando dos potencias se enfrentan a un proceso de transición hegemónica, y los consecuentes cambios en la distribución de poder a él aparejados, “son más propensas a recurrir a la cooperación internacional de manera momentánea”, adoptando conductas pragmáticas. En esa perspectiva, plantean, sustentando sus dichos en análisis previos de autores como Waltz, 2000; Mearsheimer, 1995; Grieco, 1998 y Layne, 2012, que, en el caso de 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 (Ghotme-Ghotme; Ripoll, 2016, p. 43).

Ambos se abocan luego a cuantificar la dimensión económica de la presencia china en ALC a través de una serie de datos empíricos, que confirman una al parecer irreversible tendencia al alza y una intensificación de la calidad de esos contactos³⁵⁶. Y a partir de ahí pasan a discutir la expansión china en materia de seguridad y defensa, foco central de su trabajo, recordando que ya en su Libro Blanco de 2008, Beijing manifestaba que una de sus metas sería

[...] 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’ (Ghotme-Ghotme; Ripoll, 2016, p. 45, citando como referencia a Xinhua, 2008).

Igualmente, en su documento de Defensa Nacional de 2006 China se refiere al papel de Latinoamérica como una región que puede fomentar “un entorno de seguridad propicio para el desarrollo pacífico de China”; lo cual es reiterado en un texto de Defensa Nacional posterior³⁵⁷. En síntesis, se estaría gestando una nueva “frontera de interés” para China, toda vez que el Ejército Popular de Liberación

³⁵⁶ China, tercer inversor en la región, con un 10% de la inversión mundial que contrasta con el 40% de Europa y el 18% de EE.UU., en 2010 (Dussel Peters, 2013) o bien China como principal prestamista de algunos países latinoamericanos (CEPAL, 2015) Son algunos de los datos que figuran en este catastro. El mayor acreedor de los préstamos es, por lejos, Venezuela (Ghotme-Ghotme; Ripoll, 2016, p. 44).

³⁵⁷ Ministry of National Defense, *China’s Military Strategy* (CHINA, 2015), citado por Ghotme-Ghotme y Ripoll (2016, p. 45).

(EPL) “no sólo tiene la obligación de defender los intereses chinos en su propio territorio, sino protegerlos fuera de su país (Ellis, 2013)”.

Se detallan, a continuación, los compromisos militares chinos en la región, divididos en cuatro áreas preferenciales: i) incentivar lazos entre funcionarios militares de alto rango en busca de formalizar acuerdos para compra de armamentos y establecer otro tipo de intercambios; ii) propiciar interacciones militares de nivel inferior, vinculadas a ejercicios militares-humanitarios conjuntos, encuadrados en el modelo de la participación de China en la MINUSTAH, entre 2004 y 2012, y otras acciones; iii) intensificar contactos en materia de educación y entrenamiento por medio de una vía dual que incluya el intercambio de oficiales y suboficiales entre América Latina y China, y viceversa; y iv) venta de equipos militares de China a países latinoamericanos, que se incrementaron exponencialmente entre 2010 y 2014, con énfasis en los casos de Venezuela y Bolivia (cfr. Ghotme-Ghotme; Ripoll, 2016, p. 45).

Al tiempo que también se exponen los obstáculos que estas iniciativas de cooperación china en la región han tenido que sortear, referidos principalmente a riesgos de inestabilidad política y de inseguridad asociados con este despliegue. Sin desdeñar los problemas relacionados con “la inseguridad jurídica, las disputas o cancelaciones de contratos”, ejemplificándolos con los casos de la venta de un radar chino en Ecuador o de vehículos blindados y helicópteros a Argentina (Ibídem, p. 45).

China, en opinión de los autores, ha usufructuado de vacíos de poder existentes en la medida en que “ha aprovechado las oportunidades proporcionadas por los regímenes hostiles a Estados Unidos, (lo) que a su vez ha predispuesto a estos países para buscar otras alternativas” para obtener la provisión de diversos tipos de plataformas de combate y equipamientos. A lo que habría que añadir, además, el factor de que países como Venezuela y Bolivia, de un modo prioritario, se benefician del hecho de que “en China encuentran un mercado relativamente barato con un proveedor que no impone condiciones políticas” para estas adquisiciones (Ibídem, p. 46).

Más adelante, Ghotme-Ghotme y Ripoll se encargan de acotar que “a pesar del descenso, EE.UU. aún sigue siendo la potencia hegemónica continental” y que “a China no le interesa desafiar esa posición mientras tenga una política pragmática destinada a asegurarse el acceso a los recursos latinoamericanos (Ibídem, p. 49)”.

Es más, habría sectores en la administración Obama que, en su opinión, no mirarían con malos ojos la expansión china siempre y cuando ésta se ciñera a estándares internacionales de transparencia, toda vez que representaría “una oportunidad que le permite ayudar a los gobiernos latinoamericanos a mejorar sus índices de desarrollo (Ghotme-Ghotme; Ripoll, 2016, p. 49)”. En particular, en las áreas de seguridad y narcotráfico, que son una preocupación crítica para Washington.

Aunque balancean, a su vez, esta opinión, citando nuevamente a Ellis (2013) y sus conocidas prevenciones sobre una China agresiva y revisionista que podría aprovechar su despliegue en la región para, por ejemplo, “recopilar inteligencia sobre la operación de las fuerzas estadounidenses, o llevar a cabo operaciones de perturbación muy cerca de territorio estadounidense (Ibídem, p. 49)”.

Ya en la fase más medular del texto, postulan que el “estiramiento” chino a nivel regional, tanto en lo económico como en lo político-militar, busca fomentar la buena voluntad y la comprensión mutua, “pero también cierto tipo de influencia política, creando 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) (Ibídem, p. 51)”. Añaden que de esta forma Beijing se aseguraría el acceso a flujos de información y tecnología y que, “además de mantener su presencia en instituciones internacionales clave”, esto le permitiría “posicionar estratégicamente a China, y de esa forma evitar que surja una coalición internacional que se oponga a su ascenso mundial”.

Dicho esto, insisten en que “China no genera una amenaza creíble o seria para EE.UU. en el corto plazo”, y que “tampoco se encontró evidencia alguna que refleje que el gobierno estadounidense esté particularmente preocupado por la ascendente presencia china”. Pese a que admiten que se está en el punto de largada “de una carrera para rivalizar por el poder, recursos o aliados en la región”, aunque “hasta este momento priman ciertos mecanismos de cooperación (Ibídem, p. 51).

En resumen, es posible afirmar, siguiendo sus argumentos, que “no existe ningún conflicto serio” actualmente entre China y Estados Unidos con respecto a América Latina” y que “China no tiene ni la intención ni la capacidad para enfrentar o desafiar la hegemonía norteamericana en el corto plazo”, lo que configura un panorama de relativa estabilidad y de “empate” de posibilidades y expectativas, si

es que se intenta hacer una suerte de ejercicio prospectivo. Panorama que únicamente podría enfrentar un cambio en caso de una alteración brusca de las actuales reglas del juego. Un escenario en el que Ghotme-Ghotme y Ripoll también se sitúan, con una nada desdeñable dosis de escepticismo y, por qué no decirlo, de cautela:

[...] 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 (Ibídem, p. 51).

Ahora bien, a nuestro juicio, uno de los fragmentos más singulares y provocativos de este trabajo es cuando, al igual que sus colegas chinos Shoujun Cui y Lei Yu, citados en esta misma revisión, Ghotme-Ghotme y Ripoll indican que parte importante de la intensificación del accionar chino en la región latinoamericana —sobre todo, a partir del gobierno de Obama— puede explicarse en función del eventual propósito de Beijing de construir un espacio de revancha y retaliación frente al intento estadounidense de cercar a China en su entorno más próximo, a través de alianzas militares y políticas. Así es como ambos autores arriesgan algunas hipótesis o líneas de análisis que son dignas de ser tomadas en cuenta:

[...] 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* (énfasis nuestro) (Ghotme-Ghotme; Ripoll, 2016, p. 50).

Y, a renglón seguido, agregan, en apoyo a este raciocinio:

[...] 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 (Ibídem, p. 50).

Para terminar por aseverar, finalmente, que aunque el Asia Oriental puede

equipararse, a grandes rasgos, con América Latina, como esfera natural de influencia de cada una de las dos superpotencias, *es del todo evidente que para China la región ALC no posee ni de lejos la importancia estratégica “existencial” que representan zonas geográficas tales como el Asia Pacífico o el Asia Oriental, en lo que respecta a la defensa de sus intereses nacionales y geopolíticos primordiales* (el énfasis de la cursiva es nuestro)³⁵⁸.

3.3 Conclusiones

La primera conclusión que emerge del análisis de la literatura sobre la relación triangular EE.UU.-China-América Latina en el período 2011-2016 es que hay un desplazamiento notorio de los asuntos debatidos en esta área desde los campos de la economía y la política hacia los de la seguridad y la defensa. Se empieza discutiendo, como lo hacen Santiso y Avendaño (2011), los intercambios comerciales en alza entre China y Latinoamérica, que se multiplican doce veces entre 1995 y 2009, y se cierra el capítulo analizando, junto a Ghotme-Ghotme y Ripoll (2016), las consecuencias geoestratégicas y de balances de poder en el *hinterland* tradicional de EE.UU., ubicado al sur del Río Bravo.

Los enfoques, acompañando a este movimiento general del terreno de estudio, también se desplazan. Y es así como los debates que en el bienio 2011-2011 se ocupaban de explorar las tensiones entre competencia y complementariedad que generaba el desembarco del gigante asiático en la subregión de Latinoamérica y el Caribe pronto se van dislocando hacia el espacio de lo que algunos denominaron la “geopolítica de la multipolaridad”³⁵⁹, como una inevitable consecuencia de la expansión ampliada de la compra de materias primas y una primera ola de inversiones chinas en gran escala.

Los autores estudiados coinciden en que este *enlargement* se produce debido a una sumatoria de factores, entre los cuales destacan una “desatención histórica” de EE.UU., con respecto a esta amplia área geográfica, la que se ve agravada por el ataque al World Trade Center, en Nueva York, el 11/09 de 2001,

³⁵⁸ En este aspecto puntual, Ghotme-Ghotme y Ripoll siguen, y así lo explicitan en una referencia concreta, líneas argumentativas presentes y desarrolladas en un ensayo de Juan De Onís (2015), publicado en *World Affairs* bajo el título de “China and Latin America: Pivots and Rivets”.

³⁵⁹ Véase, p. e., Paulino y Cordeiro Pires, 2012.

que hace que el gobierno de George W. Bush concentre sus prioridades en la llamada Guerra contra el Terrorismo, y la posterior crisis *subprime*, cuyo punto culminante fue la quiebra de Lehman Brothers, en septiembre de 2008. Dos acontecimientos, aparentemente desvinculados, que terminan por abrirle las puertas de la subregión ALC a los capitales chinos, en una proporción pocas veces vista antes en la región, lo que lleva a especialistas en seguridad de Estados Unidos a encender las primeras luces de alarma ante un fenómeno que, a sus ojos, empieza a tornarse preocupante³⁶⁰.

Otra conclusión relevante es que se configura, paulatinamente, una comunidad epistémica plural y diversa que se aboca a la tarea de levantar “las vigas de soporte (Creutzfeldt, 2012, p. 22)” de un campo de estudios “esencialmente nuevo (Hearn; León-Manríquez, 2011, p. 3)”, que tiene como objeto escudriñar las variadas facetas de un proceso multidimensional que va a rediseñar, en términos geopolíticos, a Latinoamérica y al mismo tiempo introducirá nuevas variables y tensiones en el cuadro mayor de la disputa interhegemónica sino-estadounidense, a nivel global³⁶¹. Esta área de trabajo en formación entrega insumos cruciales para detectar las dinámicas y lógicas que se cruzan y sientan las bases de ciertos consensos comunes, a pesar de la amplia oferta de puntos de vista.

Para empezar, pocos podrían discutir que, tal como afirma Shambaugh (2011, p. xi), “América Latina ya no es un dominio exclusivo de la influencia estadounidense”, y que esa realidad concreta es parte del “ascenso a escala mundial” de Beijing. Una tendencia que es cada vez más difícil de revertir. El propio Shambaugh advierte que la llegada de este nuevo actor al vecindario permite a Latinoamérica diversificar sus vínculos exteriores y de este modo “reducir su dependencia de Norteamérica”, y “China encaja perfectamente en estas estrategias impulsando lo que ambas partes han llamado ‘cooperación Sur-Sur (Ibídem, p. x)’”.

³⁶⁰ “[...] Informes del American Foreign Policy Institute, la Jamestown Foundation y el Center for Hemispheric Policy advierten de que las relaciones gubernamentales de China con Venezuela y otros países de izquierdas de la región están socavando las agendas de transparencia y derechos humanos promovidas por Estados Unidos [...] (EE.UU.) se encuentra en una encrucijada decisiva para contrarrestar las incursiones de China en América Latina (Hearn; León-Manríquez, 2011, p. 2)”.

³⁶¹ De ese campo de estudios en construcción forman parte autores como los mexicanos Dussel Peters y León-Manríquez; los argentinos Tokatlian, Russell, Malena, Santillán, Armony, Paz y Vadell; los brasileños Paulino, Cordeiro Pires, Becard, Marra de Sousa, Tedeschi da Cunha, Soreanu Pecequillo, Spektor y Stuenkel; los chilenos Reyes Matta, Ross, Valenzuela, Milet y Bernal-Meza; los estadounidenses Shambaugh, Gallagher, Roett, Ellis, Arnson, Watson, Erikson y Cole; y los chinos Jiang Shixue, Shoujun Cui, Lanxin Xiang y Lei Yu, entre muchos otros.

También es consensual, entre muchos autores de la literatura revisada, la idea de que en la subregión ALC hay un “nivel extremadamente bajo de comprensión de China”, y que, en consecuencia, “América Latina —tanto a nivel nacional como multinacional— carece tanto de una estrategia global como de los conocimientos internos necesarios para hacer frente con eficacia a la creciente influencia china (Shambaugh, 2011, p. xvii)”.

El desconocimiento que, a veces, llega a ser patético, incide en que no exista capacidad de construir estrategias medianamente estructuradas o formas de procesar la expansión china que sean provechosas, en términos de *trade-off*, para la región. Una falencia general de la que Shambaugh sólo exceptúa —y no sin hacer también algunas observaciones críticas— a Brasil, cuando señala que en una visita del Presidente Lula a China, en mayo de 2009, se esbozaron los “rudimentos de una estrategia” por parte de ese país. Lo que contrasta, desde luego, con China que tiene una estrategia claramente delineada en “al menos cuatro dimensiones: diplomática, cultural, de seguridad y comercial (Ibíd., p. ix-x)” para sus compromisos en el mundo en desarrollo.

Otras de las visiones destacadas, dentro de los textos sometidos a revisión, es la de Ariel Armony³⁶², quien plantea que la asertiva política desarrollada por China hacia América Latina a partir de la crisis financiera global “supone un desafío a la hegemonía estadounidense”. Y que, como tal, las reacciones que Washington asumió frente a este desafío, aludiendo en particular a declaraciones de Hillary Clinton, como secretaria de Estado, en 2009, podrían establecer “los términos de la relación triangular como un juego de suma cero, con poco margen para la colaboración”³⁶³. Armony postula, asimismo —a través de conceptos bastante similares a los que desarrolla, en otro de los trabajos analizados, Vadell (2011)—, la tesis de que “en la era del posconsenso de Washington, un emergente Consenso de Beijing propone un conjunto alternativo de políticas para perseguir el crecimiento económico” y otros logros sociales³⁶⁴. Lo cual podría generar, en su visión, efectos

³⁶² Autor argentino residente en Estados Unidos. Actualmente es vicerrector de Asuntos Globales y director del Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Pittsburgh.

³⁶³ La señora Clinton afirmó en marzo de ese año que China e Irán han hecho incursiones “bastante preocupantes” en América Latina y que sus “fuertes conexiones económicas y políticas con muchos líderes [latinoamericanos]” no benefician a Estados Unidos (Armony, 2011, p. 42)

³⁶⁴ La idea del *Beijing Consensus* fue instalada, como se sabe, en el debate académico por J. Ramo (2004).

modélicos en la zona ALC, “en un momento en que los reajustes del poder económico y político siguen transformando el sistema internacional (Armony, 2011, p. 41-42)”³⁶⁵.

Tampoco se pueden soslayar en el balance puntos de vista como los de Erikson (2011) y Watson (2011)³⁶⁶, quienes, con escasos matices de diferencia, dan cuenta de la perplejidad y estupefacción con la que EE.UU. observa el avance chino en la subregión. Y cómo el mismo Obama, que criticó con virulencia a la administración Bush durante su campaña electoral por “nuestra ausencia”, no sólo en América Latina, sino también en Asia y en África (Obama, 2008, *apud* Erikson, 2011, p. 119), no fue capaz, una vez que arribó a la Casa Blanca, de darle un giro a ese descuido sistemático de cualquier región del planeta que no fuera el Asia Occidental, y termina planteando el Pivot al Pacífico, como el gran giro estratégico de su gobierno, en el cual el espacio ALC tampoco parece jugar, por cierto, un rol decisivo.

Otros aportes de relevancia que se ha intentado condensar aquí, en esta revisión ampliada de la literatura del área, durante un período de once años, son, desde la óptica de sectores incrustados en el núcleo del *establishment* militar estadounidense, los trabajos de Cole (2006) y Ellis (2009; 2013; 2014; 2015). Ambos sintetizan y sistematizan, con sus particularidades, desde luego, las aprensiones con que desde el U.S. Army War College y otras instituciones de la Defensa se observa el “estiramiento” chino en América Latina y el Caribe. Kathleen Cole incluso empleó la metáfora del “dragón durmiente” para indagar “las ramificaciones de la influencia china en Latinoamérica y concluyó que “este dragón se despertó y tiene mucha hambre —¿debería Estados Unidos dejarlo almorzar en su vecindad durante los próximos veinte años, esperando a ver qué pasa cuando haya crecido? (la cursiva es nuestra) (Cole, 2006)”.

A su turno, Paz (2012) teoriza sobre la existencia o no de un desafío hegemónico en regla hacia EE.UU. de parte de China, y lo hace a la luz del análisis de cuatro casos históricos anteriores en los que Washington se sintió amenazado

³⁶⁵ Para este autor, “el exitoso modelo chino de capitalismo de Estado es relevante porque ha desempeñado un papel fundamental en la legitimación del propio capitalismo de Estado, especialmente tras la crisis financiera mundial”. Y esto lo catapultó “como una atractiva estrategia de desarrollo, capaz de generar crecimiento económico y, al mismo tiempo, sacar a millones de personas de la pobreza”.

³⁶⁶ Recogidos en el mismo volumen de Hearn y León-Manríquez donde aparece el texto de Armony.

por potencias externas en su “patio trasero” y uno en que fue el retador, frente a Gran Bretaña, en el hemisferio. Sobresale, entre los primeros, el estudio del desafío presentado por la Unión Soviética, en el período de la Guerra Fría, que en muchos lugares de la subregión, como bien apunta Paz (2012, p. 31), “no fue tan fría”³⁶⁷. Gonzalo Paz se ocupa, además, de resaltar el rol del Sub-Diálogo EE.UU.-China sobre América Latina, como una zona institucional de mediación y procesamiento de las tensiones emanadas de la pugna interhegemónica, y termina haciendo algunas consideraciones generales sobre los desafíos hegemónicos (HC, por su sigla en inglés), en el espacio hemisférico.

Las principales son: i) el hecho de que todos los HC anteriores en LAC “estuvieron precedidos por un intenso temor y la percepción de rivalidad”, y que es difícil definir cuando comienza un desafío pero es más claro determinar cuando finaliza (Ibídem, p. 32); ii) en el contexto de un HC, los países latinoamericanos suelen hallar un espacio propicio para diversificar sus relaciones exteriores, pero si se suscita un conflicto abierto “entre el retador y el hegemón (EE.UU.) [...] se ven empujados a elegir bando, una posición que les resulta incómoda” (Ibídem, p. 33); y iii) que es necesario tener en cuenta, en este ámbito, que “las lecciones del pasado pueden ser importantes para los responsables políticos sensibles y preocupados por reducir las tensiones y prevenir una escalada no deseada (Paz, 2012, p. 34)”.

Del mismo modo, deben ser consideradas también las visiones chinas que completan el análisis del triángulo o la relación trilateral, entendiendo como tal un espacio o configuración de relaciones de poder en el cual las interacciones entre cualquiera de dos de las partes que componen la ecuación “impactan al tercer (actor), por lo menos en términos de la percepción, análisis y reacción (Creutzfeldt, 2012, p. 12)”. En este sentido, estimamos que es de gran relevancia y no ha sido destacada hasta ahora como corresponde una observación de Shoujun Cui (2016), presente también a su modo en los trabajos de Jiang Shixue y Lei Yu, cuando explica que parte del despliegue económico y político de China en América Latina *podría entenderse como una respuesta al intento de “cerco” emprendido por Washington contra la RPC en su entorno cercano* (énfasis nuestro).

³⁶⁷ Los otros tres casos de desafíos externos a la hegemonía estadounidense en el espacio ALC fueron el de la Alemania nazi, en la etapa previa a la II Guerra Mundial; el de Japón, en la década de 1980, y el de China, que estaría en curso actualmente.

De hecho, si bien la incursión, principalmente de carácter económica, de China en ALC es, por cierto, previa al anuncio del Pivot al Pacífico de Obama, en su célebre discurso en el Parlamento australiano, en noviembre de 2011, es evidente que ese impulso de Beijing se intensifica a partir de este hito, como lo indica una cantidad importante de información empírica acumulada.

Por ello es posible hablar, a nuestro juicio, de una suerte de “estrategia espejo de revancha” ante la redoblada intromisión de la potencia rival en espacios que se consideran propios o al menos de interés “existencial”, en el Asia Oriental. Shoujun, de hecho, no se limita a insinuarlo, sino que lo declara en forma explícita: *“China en ALC y Estados Unidos en Asia-Pacífico no son casos aislados; por tanto, no deben disociarse. El giro de China hacia ALC se considera una reacción al pivot de Washington hacia Asia y viceversa (la itálica es nuestra) (Shoujun, 2016a, p. 3)”*³⁶⁸. De similar manera, postula luego, en una tesis no menos audaz ni provocativa, que la mega-iniciativa de la Franja y la Ruta (también conocida como BRI, por su sigla en inglés) pudo haber nacido, en principio, como “un intento de amortiguar la influencia estadounidense en la vecindad de China (Ibídem, p. 27)”, sin desafiar su dominio geopolítico y militar ya establecido.

Por su lado, otro académico chino, Jiang Shixue, vuelve sobre la misma idea, pero lo hace apoyado en un fragmento de un artículo de un columnista del *Miami Herald*, Andrés Oppenheimer, al que cita en uno de sus textos, quien, al referirse a una gira de Xi Jinping por cuatro países latinoamericanos en 2014, señala que ésta bien “podría ser la forma que tiene China de decirle a Estados Unidos: “Tú te mudas a mi barrio, yo me mudo al tuyo (Oppenheimer, 2014, *apud* Shixue, 2016: 60)”.

En una línea de análisis que es, además, apoyada por Lei Yu (2015), quien sostiene que una forma de contener la estrategia estadounidense de “reequilibrio” de fuerzas hacia el Pacífico sería introducirse en el entorno cercano de Washington y ampliar la cooperación con los Estados latinoamericanos “desde el ámbito económico al político, militar y estratégico”. Una maniobra que constituiría un contraataque legítimo y aceptable ante la “intención de Estados Unidos de cercar a China ‘confabulándose’ con sus aliados de la época de la Guerra Fría en la región Asia-Pacífico, especialmente Japón y Australia (Lei Yu, 2015, p. 1050)”.

³⁶⁸ Los “nuevos patrones de la globalización”, apunta Shoujun, determinan que las relaciones entre China y América Latina, “pasen de la complementariedad económica a la cooperación global”, dando un salto cualitativo (Ibídem, p. 3).

Lei Yu define al presunto intento de cerco occidental contra China, encabezado por EE.UU. y auxiliado por Japón y Australia, como las “dos pinzas del cangrejo”, siguiendo a Tang (2015). Y cita, a su vez, a otros dos especialistas chinos que desarrollan hipótesis de trabajo parecidas a la suya: Yang (2012) y Liu (2013).

Es claro, por otra parte, que desde la perspectiva china se tiende a magnificar o destacar posibles acciones conspirativas de parte de EE.UU. para frustrar lo que Beijing llama el proceso de “rejuvenecimiento nacional”³⁶⁹, en todas sus posibles manifestaciones y proyecciones en el área de la política exterior, pero no deja de ser significativo y sintomático que haya autores de otras latitudes que compartan, de alguna manera, este mismo tipo de lecturas o decodificaciones de la realidad con marcados lentes y sesgos geopolíticos.

Un ejemplo de ello (y, sin duda, no el único) es el de dos analistas de la Universidad Militar Nueva Granada, de Colombia, Rafat Ghotme-Ghotme y Alejandra Ripoll (2016), quienes subrayan que hay una directa relación entre la expansión de China en el hemisferio occidental y su necesidad de contener a EE.UU. “en una región que China considera como su propia esfera de influencia, esto es, Asia Pacífico”, por lo cual, “si aumentan las tensiones con Estados Unidos y sus aliados cercanos como Japón y Vietnam) este movimiento podría tener repercusiones en América Latina”.

³⁶⁹ Al que se alude también, en ocasiones, como el “Gran Sueño Chino”.

4 LAS RELACIONES ENTRE BRASIL Y LA REPÚBLICA POPULAR CHINA: IDEOLOGÍA, INTERÉS NACIONAL, COMERCIO Y PRAGMATISMO (1949-2016)

Así como no puede haber un Siglo del Pacífico sin China, no puede haber un Siglo de América Latina sin Brasil (Deng Xiaoping, 1988)³⁷⁰.

[...] la principal aspiración de la política exterior de Brasil ha sido lograr un reconocimiento internacional basado en la creencia de que debería asumir su papel 'natural' como 'país grande' en los asuntos mundiales (Soares y Hirst, 2006)³⁷¹.

Introducción

Este capítulo se propone analizar los factores condicionantes, internos y externos, que han influido de manera más relevante en las relaciones entre Brasil y la RPC, en la etapa que va desde 1949, cuando los lazos diplomáticos se interrumpen —debido a la revolución que lleva al poder en Beijing a Mao Zedong y al Partido Comunista chino—, y atraviesa luego el largo período previo y posterior a la reanudación de estos vínculos, en 1974, en plena dictadura militar brasileña, pasando por la “asociación estratégica global”, acordada por ambas partes, en 2012, para culminar con la fase de leve atenuación y ajuste de expectativas que se produce al comienzo del gobierno de Michel Temer, en Brasil, en 2016, pero que prontamente es superada, desconcertando a quienes preveían un eventual enfriamiento.

Para ello, se intenta hacer una revisión de los principales vectores o líneas de fuerza que han predominado en esta vinculación bilateral, así como de las variables históricas, políticas y económicas que han operado para marcar momentos de mayor aproximación o distanciamiento entre las partes. Este análisis obliga, a su vez, a considerar los proyectos de desarrollo, de construcción estatal y de política externa que, bajo muy distintos signos ideológicos y con dispares grados

³⁷⁰ Discurso de saludo y bienvenida al Presidente José Sarney proferido por Deng Xiaoping, em 1988, en el cual el máximo líder chino explícitamente comparó el peso de China en Asia con el de Brasil en América Latina. Citado por Biato Junior (2010). Versión en portugués: “[...] Assim como não poderá haver o século do Pacífico sem a China, não poderá haver o século da América Latina sem o Brasil”.

³⁷¹ Soares, Maria Regina De Lima y Hirst, Mônica, “Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities”, en *International Affairs*, v. 82, n. 1, 2006.

de éxito, ambos países llevaron a cabo, en el siglo XX y en los inicios del siglo XXI, para modificar su estatus y ascender dentro de un sistema internacional en proceso de constante mudanza y reconfiguración.

Las relaciones diplomáticas entre Brasil y China se establecieron el 15 de agosto de 1974, cinco meses después de iniciado el gobierno de Ernesto Geisel, el cuarto y penúltimo Presidente del régimen burocrático-autoritario instaurado a partir del golpe cívico-militar de 1964. Y desde su comienzo involucraron una intrincada trama en la que se mezclaron e interactuaron aspectos que determinan y caracterizan hasta hoy la naturaleza de un complejo vínculo en el que se cruzan ideologías en pugna, intereses nacionales y sectoriales, reacomodos y realineamientos de fuerzas en la arena internacional y decisiones racionales de actores estatales, pero también privados. Motores y *drivers* que se vieron, a su vez, impulsados por la creciente interdependencia global, la necesidad de expandir nuevas fronteras económicas con el fin de diversificar e intensificar los intercambios comerciales, la conveniencia mutua, y, en última instancia, el pragmatismo y el realismo político de ambas partes.

La hipótesis que se pretende demostrar en este capítulo es que estos dos países, que comparten la condición de ser naciones continentales —China, la cuarta del mundo, con 9.596.690 millones de kilómetros cuadrados de superficie, y Brasil, la quinta en la lista, con 8.515.767 millones de kilómetros cuadrados— y potencias emergentes en ascenso en el escenario internacional, han conseguido establecer un beneficioso *modus vivendi* diplomático, político y comercial que les ha permitido relacionarse con fluidez, capacidad de proyección estratégica y voluntad de construir espacios de acción en común, más allá de diferencias ideológicas. E incluso a pesar de que se trata de una relación relativamente nueva, en la cual el período de mantención de contactos regulares a través de Embajadas y representaciones oficiales no alcanza a duplicar el período sin vínculos diplomáticos, dentro del recorte temporal preestablecido (1949-2016)³⁷². Y pese, también, a que en dicho lapso se produjeron importantes acontecimientos de carácter doméstico y global que modificaron en forma sustantiva y radical el contexto dentro del cual esta interacción opera.

³⁷² Cuarenta y dos años con relaciones diplomáticas formales más un cuarto de siglo en el cual estas relaciones no existieron, si se considera un período de observación y muestra de alrededor de 67 años.

La prehistoria de esta relación bilateral se remonta a fines del siglo XIX, cuando los gobiernos brasileño y chino, representado este último por la dinastía Qing, firmaron en Tianjin, el 1 de agosto de 1880, el Tratado Sino-Brasileño de Amistad, Comercio y Navegación, estableciendo en esa misma fecha lazos diplomáticos (Mingde, 2001). Este mismo autor recuerda que en 1909, el gobierno Qing envió su representante imperial a Rio de Janeiro, entonces capital brasileña, “donde fue calurosamente recibido por el Presidente brasileño”. Pero esta temprana vinculación no fue capaz de soportar las tensiones tectónicas y estructurales generadas por la confrontación Este-Oeste y el pesado “telón de hierro” que cayó tras la II Guerra Mundial, dividiendo a la humanidad en dos bloques claramente antagónicos, y en 1949, a poco de ser proclamada la RPC, liderada por Mao Zedong, Brasil transfirió su representación a Tokio, donde permaneció a lo largo de tres años, manteniendo un diálogo de bajísimo perfil, apenas limitado a lo indispensable, con China continental (Sun Hongbo, 2015).

Recuérdese que en 1952, ya en plena Guerra Fría, EE.UU. rubrica con el gobierno de Getúlio Vargas un acuerdo militar, que perfila algún tipo de alineamiento estratégico de Brasil con Washington, luego de que Vargas se negara, en un primer momento, a enviar tropas brasileñas para participar en el conflicto de la península coreana (1950-1953), donde terminan enfrentándose directamente chinos y estadounidenses. Las presiones norteamericanas, en todo caso, fueron *in crescendo*, y Brasil reconoció en 1952 al régimen nacionalista de Chiang Kai-shek y fue el primer país latinoamericano en enviar una misión diplomática encabezada por un embajador a Taiwán. Como señala Mefano Fares (2016, p. 29), “en 1954, además de Brasil, sólo otros tres países del mundo (EE.UU., Japón y Corea del Sur) acreditaban embajadores en Taipéi”³⁷³. Pero ya a fines de los años 1950, veinte países de América Latina se relacionaban con el gobierno de la antigua isla de Formosa.

¿Qué hace que Brasil y China, al cabo de poco más de dos décadas, vuelvan a reencontrarse, después de un período bastante tumultuoso y plagado de

³⁷³ En el texto citado, Mefano Fares hace presente que el Embajador Labienno Salgado dos Santos, en telegrama dirigido a Itamaraty, manifestó su insatisfacción personal con respecto a la actitud brasileña. En su mensaje, expresó que “si existe efectivamente un interés real en la presencia de Brasil en esta parte del mundo, la ampliación de la jurisdicción de la Embajada en Tokio resolvería en gran medida el problema, con ahorro para el Presupuesto Nacional y de acuerdo con antiguos precedentes (Embaixada dos Estados Unidos do Brasil, Taipéi, 1954)”.

tensiones entre ambos, en torno a una mesa de negociaciones, en circunstancias que, a priori, no parecían ser muy propicias como para favorecer un diálogo fructífero? El propósito de este capítulo consiste, en primer lugar, en recapitular y reconstruir los pasos que condujeron a esta reaproximación y, a partir de ahí, pasar revista a los principales episodios que han jalonado esta relación y que caracterizaron distintos momentos de proximidad y distanciamiento en un espacio de tiempo prefijado a los efectos de circunscribir este estudio (1949-2016), que suma en total más de seis décadas y media.

Esto exige, por cierto, una rápida y somera revisión del contexto internacional en el que se insertan los acontecimientos en cuestión. Antes de hacer esta digresión, que no será breve por razones obvias, una advertencia de tipo metodológica: se ha seguido, en lo fundamental, como marco inicial de este análisis, la periodización propuesta por Becard (2011, p. 31), quien distingue cinco fases destacadas en la relación bilateral, entre 1949 y 2010: i) gestación de las relaciones (1949-1974); ii) fijación de las bases de las relaciones (1974-1990); iii) crisis en las relaciones bilaterales (1990-1993); iv) establecimiento de la Asociación Estratégica (1993-2003); y v) maduración de la relación bilateral (2003-2010).

La hipótesis central de Becard es que la creciente convergencia de Beijing y Brasilia sólo es posible, desde los años 1990 a 2010, en función de

[...] la mayor libertad de acción promovida por la creciente interdependencia del sistema internacional; aunque tales avances han sido limitados, principalmente debido a (i) las inestabilidades internas de Brasil y China y (ii) la falta de planificación sistemática de la asociación chino-brasileña (Becard, 2011, p. 31) ³⁷⁴.

El recorte temporal del período analizado en este trabajo sitúa, como punto de culminación y máxima expresión de una vinculación que se desarrolla bajo la forma de una espiral ascendente que avanza casi sin pausas al año 2012, cuando la RPC y Brasil acuerdan elevar de rango la “asociación estratégica”, firmada en 1993, para convertirla en una “asociación estratégica global”. E incluye, además, un espacio para analizar y discutir con detenimiento y en detalle la fase de una presunta y relativa declinación de la relación bilateral, que puede situarse, a juicio de algunos analistas, poco antes de la apertura del proceso de *impeachment* en

³⁷⁴ Versión en portugués: “[...] à maior liberdade de ação promovida pela interdependência crescente do sistema internacional; embora tais avanços tenham sido limitados devido, sobretudo, (i) às instabilidades internas no Brasil e na China e (ii) à falta de planejamento sistemático da parceria sino-brasileira”.

contra de Dilma Rousseff (diciembre de 2015), cuando esta jefa de Estado ya había evidenciado que la política internacional no tenía para ella la misma centralidad que mantuvo durante los dos gobiernos de Lula, y se extiende hasta los primeros meses del interinato de su ex vicepresidente, Michel Temer, ratificado como jefe de Estado, a partir del 31 de agosto de 2016.

A nuestro juicio, sin embargo, y aun a riesgo de contradecir o cuestionar al menos a ilustres exponentes de la academia brasileña y latinoamericana que, en particular, han contribuido a instalar y reforzar en el debate público del área la hipótesis del “declive de la política externa” en los dos gobiernos de Rousseff (véase, p. e., Cervo; Lessa, 2014; Cornetet, 2014; Actis, 2013, 2014a, 2014b y 2015; Fierro, 2019), estimamos que no hay evidencia empírica comprobada que vaya en respaldo de este constructo o diseño interpretativo. Es más: si se revisa la agenda de viajes presidenciales y actos oficiales tendientes a reforzar el sistema multilateral, en sus nuevas y viejas expresiones, y de un modo especial, aquellos contactos relacionados con el vínculo sino-brasileño —ya sea a través de los BRICS o de manera directa—, la conclusión, a la luz de los datos objetivos, es que entre 2012 y 2015 hubo un intenso activismo exterior de Brasil. Incluso si se le compara vis a vis con el del primer mandato de Lula³⁷⁵.

Un panorama que, por cierto, se modifica de manera dramática cuando a fines de 2015 se abre el proceso de impedimento en contra de Rousseff en el Parlamento, lo que reduce drásticamente sus márgenes de acción externa, pues su atención es demandada por la lucha por permanecer en el Planalto. Con todo, cabe decir que existen también especialistas brasileños (Saraiva, 2014 y Sousa, 2016) que no coinciden con la tesis del declive y prefieren hablar, tal como en nuestro caso, de una ligera “atenuación” de la acción exterior de Brasil en los gobiernos de Dilma, como saldo de una sumatoria de factores que se analizarán en profundidad más adelante³⁷⁶. Pero hechas estas precisiones, que completan la parte introductoria de este capítulo, volvamos a recapitular el contexto histórico en el cual se dio el distanciamiento y la posterior reaproximación de Brasil hacia China.

³⁷⁵ Para más datos, véase Cornetet, 2014, p. 119-120.

³⁷⁶ Otro ejemplo, en el mismo sentido, lo ofrece un trabajo de Bastos e Hiratuka (2017), quienes sostienen que “es cuestionable que, hasta su breve segundo gobierno, Dilma haya cambiado profundamente los objetivos y las tácticas de la política exterior brasileña”.

4.1 La RPC ante un contexto nacional y global de veloces cambios

Tras el triunfo del Ejército Popular de Liberación y la proclamación de la RPC (1 de octubre de 1949), el primer objetivo del Estado chino fue reconstruir un país devastado por la guerra civil y las secuelas de la invasión japonesa, y aumentar sus márgenes de seguridad e independencia nacional. La relación con la Unión Soviética es de gran importancia, en principio, para crear una base industrial y fortalecer la industria de la defensa³⁷⁷. Cuando la URSS empieza a desarrollar armas nucleares (su primer ensayo exitoso data de agosto de 1949), Mao aspira a que esa tecnología también sea compartida con China, aunque el Kremlin se muestra receloso y poco dispuesto a dar ese paso.

La apostasía del mariscal Josip Broz Tito, quien rompe con Moscú —hasta entonces, la capital indiscutida del mundo socialista—, en 1949, y la muerte de José Stalin, en agosto de 1953, comienzan a profundizar las diferencias entre China y la potencia soviética, que no tolera contestaciones en el ámbito de la conducción del movimiento comunista internacional. De hecho, Mao es uno de los primeros grandes líderes marxistas, a nivel mundial, que osa criticar el discurso secreto de Nikita Krushev (febrero de 1956), en el que fustiga a Stalin; y a partir de allí, las tesis “revisionistas” que, a su juicio, su sucesor en el Kremlin plantea.

A Mao Zedong no le agrada el tipo de distensión con Occidente que plantea el PCUS y poco a poco empieza a radicalizar su discurso con objeto de ponerse al frente de los países en vías de desarrollo³⁷⁸. En 1955, Zhou Enlai, jefe del Consejo de Estado y encargado de la política exterior participa en la Conferencia de Bandung, Indonesia, donde se busca crear un polo de articulación con los países de Asia y África que han obtenido hace poco tiempo su independencia. Nasser, Sukarno y Nehru son los vértices centrales, junto a China, de este proyecto. Bandung es la primera manifestación pública de lo que se conocerá luego como la irrupción coordinada y en bloque del Tercer Mundo en el escenario global.

³⁷⁷ Se estima que entre 1954 y 1959, la URSS transfirió el 7% de sus ingresos nacionales para ayudar a levantar la industria pesada china.

³⁷⁸ La tesis que se desarrolla en China entre 1949 y 1976, pero sin duda con mayor énfasis tras la desaparición de Stalin, es la de los Tres Mundos: un primer mundo, de las grandes potencias capitalistas, lideradas por EE.UU.; un segundo mundo conformado por los países con desarrollos intermedios (Japón, Alemania y Australia, entre otros) y un Tercer Mundo integrado por los países subdesarrollados de Asia, África y América Latina.

En el plano interno, en 1958, Mao lanza el llamado “Gran Salto Adelante”, política de industrialización forzada que termina por provocar una generalizada hambruna y grandes desastres ecológicos en China³⁷⁹. Es la fase voluntarista de la Revolución y los errores de planificación económica se encubren con una retórica cada vez más radical e inflamada. En 1960, se produce la más clara señal pública de la ruptura-sino soviética: Moscú decide retirar a sus técnicos y dejar, por ende, a los chinos librados a su suerte, con sus heterodoxas posiciones políticas.

A partir de la década del 60, el discurso maoísta oficial acuña la idea de los dos imperialismos: el estadounidense (un “tigre de papel”, según Mao) y el social-imperialismo soviético, que, en su opinión, ha abdicado del marxismo. Choques bélicos en el río Ussuri, entre tropas chinas y soviéticas, de marzo a septiembre de 1969, harán irreversible el cisma ideológico que se venía gestando desde hacía más de diez años, y van a propiciar un audaz viraje geopolítico de Beijing: el acercamiento paulatino a EE.UU., que le permitirá romper su peligroso aislamiento a nivel internacional. Un encuentro entre Krushev y Eisenhower en Camp David (EE.UU.), en septiembre de 1959,

[...] interpretado por Mao como una connivencia entre Washington y Moscú contra Pekín; la simpatía soviética hacia la India (...) y, en un crescendo, la guerra fronteriza entre China y la URSS en 1969, culminaron en el cisma sino-soviético (Brasil de Holanda, 2016, p. 40-41)³⁸⁰.

Ya un artículo escrito por Richard Nixon, para la edición de octubre de 1967 de *Foreign Affairs*, en precampaña para las elecciones de 1968, y titulado “Asia After Viet Nam”³⁸¹, preanunciaba un vuelco en las relaciones sino-estadounidenses, en caso de resultar elegido. Nixon preveía que la herencia del involucramiento de EE.UU. en el conflicto vietnamita, entonces en su apogeo, sería una disminución, en el futuro, del rol de su país como “policía del mundo”. Y aunque en varios trechos del texto parecía ver en China una amenaza estratégica, hacía la reserva de que “cualquier política estadounidense hacia Asia debe enfrentarse urgentemente a la

³⁷⁹ Este esfuerzo desarrollista a marchas forzadas hace que se multipliquen, por ejemplo, los hornos de fundición en todo el país, para lo cual se arrasan bosques enteros que permitan alimentarlos de combustible.

³⁸⁰ Versión en portugués: “[...] interpretado por Mao como um conluio entre Washington e Moscou contra Pequim; a posição soviética simpática à Índia, nos confitos entre a China e a Índia; e, em um crescendo, a guerra fronteiriça entre a China e a URSS, em 1969 –, desaguarão no cisma sino-soviético”.

³⁸¹ Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/1967-10-01/asia-after-vietnam> Acceso el 10 agosto, 2023.

realidad de China (...) A largo plazo, no podemos permitirnos dejar a China fuera de la familia de naciones (...) El mundo no estará seguro hasta que China cambie”.

En 1970, Washington da luz verde a un progresivo deshielo y se suspende el embargo económico de productos destinados a la RPC. En abril de 1971, continuando con la política de pequeños pasos hacia la distensión, una delegación deportiva estadounidense llega a Beijing, en lo que se conoce como la “diplomacia del ping-pong”, y en julio del mismo año, Henry Kissinger realiza un viaje secreto a la capital china. Entre el 21 y el 28 de febrero de 1972, Nixon visita Shanghai. La dinámica de la apertura ya no tiene vuelta atrás. El 15 de diciembre de 1978, ambos países anuncian que han decidido retomar sus relaciones diplomáticas, lo cual se oficializa a través de un comunicado conjunto, firmado el 1 de enero de 1979.

En paralelo, se han tomado también otras decisiones que reconfiguran de manera sustancial el equilibrio de poderes a nivel mundial. EE.UU. accede a que China ingrese a la ONU y que ocupe un sillón permanente en el Consejo de Seguridad, sacando de ese lugar a Taiwán y al lado de los otros “tres grandes” de la posguerra: la URSS, el Reino Unido y Francia. En octubre de 1971, por 76 votos a favor (entre ellos, el de la Unión Soviética); 35 en contra (entre ellos, EE.UU. y Brasil) y 17 abstenciones. China sufre un brusco cambio a favor en su *statu quo* y se prepara de este modo el terreno para su posterior e irrefrenable ascenso internacional.

No sin contradicciones, desde luego, pues desde 1966 y hasta 1976 la RPC debe sufrir las convulsiones desatadas por la “Revolución Cultural”, donde los guardias rojos, incentivados por Mao y su entorno más cercano, hacen temblar los cimientos del débil aparataje estatal chino, con sus *dazibaos*, su agitación permanente y las consecuentes purgas dentro del Partido y la sociedad. Aun así, Zhou Enlai, una de las más fieles expresiones modernas del antiguo mandarinato chino, que es capaz de sobreponerse a las coyunturas, por más febriles y adversas que éstas sean, para fijar tendencias y desarrollar políticas de Estado y perspectivas de largo plazo, se las arregla para que en 1975 —año que precede a su muerte, al igual que la de Mao—, se retome la política de las Cuatro Modernizaciones (agricultura, industria, defensa nacional y ciencia y tecnología).

Se inicia, así, pues, un lento trabajo de reconstrucción y *aggiornamento* de la producción y la economía, que será luego continuado exitosamente por Deng Xiaoping, cuando asume el poder tras la desaparición de dos de los “Padres

Fundadores” del renacimiento chino. El origen de esta política de innovación y desarrollo data de enero de 1963, cuando en la Conferencia de Trabajo Científico y Tecnológico, celebrada en Shanghai, Zhou Enlai pidió a los profesionales de las ciencias realizar grandes esfuerzos en estas áreas.

En 1975, una vez que el país ya había atravesado por la etapa más dogmática y destructiva de la Revolución Cultural (1967-1969), el premier chino invita nuevamente en la cuarta Asamblea Popular Nacional a reiniciar esta tarea inconclusa. Posteriormente, en diciembre de 1978, después de que Deng Xiaoping consigue afianzar su control sobre el PCC, se anuncia el lanzamiento oficial de las Cuatro Modernizaciones, en el Tercer Pleno del onceavo Comité Central, lo que marca oficialmente el inicio de la época de las reformas liberalizadoras en China.

4.2 Brasil y China: Semejanzas y diferencias estructurales

Antes de entrar en la casuística y de intentar un abordaje cronológico de los episodios más significativos y destacados en la relación bilateral y también multilateral, minilateral y/o supralateral, entre Brasil y China, cabe establecer, para una mejor comprensión de estos asuntos, algunos marcos conceptuales de referencia que pueden servir como mapas o guías epistemológicas que faciliten la navegación en el océano de los datos factuales.

Para empezar, es pertinente tener en cuenta las observaciones de Jiang Shixue, miembro del Instituto de Estudios Latinoamericanos (ILAS), de la Academia de Ciencias Sociales de China (CASS), citado por Becard (2008). Shixue (2002, p. 11) hace una evaluación del desarrollo de las relaciones sino-latinoamericanas a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, que es el contexto general y amplio en el que se da la vinculación sino-brasileña, en ese mismo período. Dado su interés y relevancia, citamos textualmente sus conceptos.

- [...] El autor cree que el interés chino por América Latina se debe, sobre todo, a cinco razones en particular (i) como país en desarrollo, China considera políticamente necesario estar al lado de América Latina en la lucha por establecer un orden internacional más justo; ii) con vistas a disminuir su dependencia comercial de Estados Unidos y otros países desarrollados, China considera importante desarrollar relaciones económicas con América Latina para aumentar sus inversiones en la región (iii) para promover su desarrollo interno, China también necesita acceder a los ricos recursos naturales de América Latina; iv) en su proceso de transformación hacia una economía de mercado, China busca aprender de las experiencias de los países latinoamericanos; y v) a

finales del siglo XX, China todavía tiene interés en establecer relaciones diplomáticas con algunos países latinoamericanos, a cambio del reconocimiento de la pertenencia de Taiwán a China (Shixue, 2002)³⁸².

- [...] El incremento de las relaciones comerciales sino-latinoamericanas está vinculado al hecho de que: i) existe complementariedad económica entre ambas partes; ii) en la medida en que tanto China como América Latina experimenten procesos de reforma económica, los mercados se abrirán cada vez más y las regulaciones serán más liberales; iii) no corresponde a América Latina desatender el gran potencial del mercado chino; iv) ante la búsqueda de diversificar sus estrategias económicas internacionales, América Latina también necesita de China y de otros países del Este Asiático y; v) en la era de la globalización, China y América Latina tienen objetivos comunes que involucran temas como la cooperación Sur-Sur (...) A pesar de sus intereses mutuos, Brasil y China han tenido que hacer frente al menos a dos obstáculos para mantener sus relaciones bilaterales: (vi) la gran distancia geográfica entre las dos regiones (cuestión que se ha visto agravada por la falta de conexiones aéreas directas entre China y América Latina) y; (vii) el difícil intercambio de información de mercado y el precario entendimiento mutuo (debido principalmente al hecho de que hay bastante diferencia de idioma, cultura y costumbres entre los dos países (Ibídem, 2002)³⁸³.

Vista, a su vez, la situación desde Brasil puede afirmarse, como lo hace Becard en su libro de 2008, glosando las opiniones de especialistas brasileños (Abisad, Vargas Garcia, Cabral Filho y Oliveira de Altemani *et al.*), que Brasil y China poseen un amplio espacio de “convergencia de aspiraciones y objetivos concretos”.

³⁸² Versión en portugués: “[...] Acredita o autor que o interesse dos chineses pela América Latina se deve, especialmente, a cinco razões em particular: i) como país em desenvolvimento, a China julga politicamente necessário manter-se ao lado da América Latina na luta pelo estabelecimento de uma ordem internacional mais justa; ii) com vistas a diminuir a dependência comercial dos Estados Unidos e de outros países desenvolvidos, a China considera importante desenvolver relações econômicas com a América Latina, de forma a aumentar seus investimentos na região; iii) para promover seu desenvolvimento interior, a China necessita igualmente obter acesso aos ricos recursos naturais da América Latina; iv) em seu processo de transformação em economia de mercado, a China procura tirar lições das experiências vividas pelos países da América Latina e; v) ao final do século XX, a China tem ainda interesse em estabelecer relações diplomáticas com alguns países da América Latina, em troca do reconhecimento do pertencimento de Taiwan à China”.

³⁸³ Versión en portugués: “[...] O incremento das relações comerciais sino-latino- americanas está ligado ao fato de que: i) existe complementaridade econômica entre os dois lados; ii) na medida em que tanto a China quanto a América Latina passam por processos de reformas econômicas, mercados se abrirão cada vez mais e regulações tornar-se-ão mais liberais; iii) não cabe à América Latina negligenciar o grande potencial do mercado chinês; iv) diante da busca de diversificação de suas estratégias econômicas internacionais, a América Latina precisa também da China e de outros países do Leste-asiático e; v) na era da globalização, China e América Latina têm objetivos comuns envolvendo questões como cooperação Sul-Sul (...) Apesar dos interesses mútuos, Brasil e China tiveram que enfrentar ao menos dois obstáculos na manutenção de suas relações bilaterais: vi) a grande distância geográfica entre as duas regiões (questão que se agravou com a inexistência de conexões aéreas diretas entre a China e a América Latina) e; vii) a difícil troca de informações de mercado e o precário entendimento mútuo (sobretudo devido ao fato de existirem entre os dois países linguagem, cultura e costumes deveras diferentes).

Ambos países se presentan ante la comunidad internacional como naciones de dimensiones continentales y autosatisfechos territorialmente³⁸⁴, pero “desafiados para desarrollarse y alcanzar patrones más altos de riqueza y poderío nacional”. Otros puntos en común son la reivindicación de mayores grados de independencia y autonomía, la diversificación de intereses y el deseo de recibir un tratamiento en pie de igualdad con las grandes potencias. Poseen, por último, proyectos nacional-desarrollistas encaminados al estrechamiento de relaciones con países en vías de desarrollo y una política externa pragmática que postula una redistribución del poder y un nuevo orden internacional menos discriminatorio.

[...] Aunque inserta en contextos geoestratégicos y geoeconómicos muy diferentes del brasileño, el hecho de que la RPC sea el país más poblado del continente asiático, y el único país en desarrollo que se sitúa en el centro del sistema de poder mundial (siendo miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU y potencia nuclear), proporcionó a Brasil la oportunidad de construir una alianza con una "potencia diferente", ampliando de forma concreta e inmediata su capacidad de negociación internacional. *Se trata de una cooperación entre potencias medias del Tercer Mundo, que no implica, a priori, lazos de subordinación o dominación (énfasis nuestro)*³⁸⁵ (...) Además, la progresiva apertura económica de este enorme país asiático en la década de 1980, así como de Brasil, especialmente desde la década de 1990, creó nuevas posibilidades de cooperación comercial (Becard, 2008, p. 26)³⁸⁶.

Otra posible aproximación que permite descubrir estrategias de desarrollo estrechamente vinculadas e incorporadas al diseño de la política externa, como

³⁸⁴ Con la conocida excepción de Taiwán, cuya soberanía es permanentemente reclamada, como parte indivisible del territorio nacional, en el caso de China.

³⁸⁵ El tema de la posible subordinación o excesiva dependencia frente al “gigante asiático” fue nuevamente problematizado y traído a colación al debate público —en un período que excede el recorte temporal fijado de antemano en este trabajo— por el Presidente Jair Bolsonaro, cuando antes de asumir el cargo de jefe de Estado hizo polémicas declaraciones a un canal de televisión, en noviembre de 2018, advirtiendo contra posibles intenciones hegemónicas de parte de China. “O presidente da República eleito, Jair Bolsonaro (PSL), disse em entrevista à Band TV nesta segunda-feira, 5, após receber o embaixador da China no Brasil, Li Jinzhang, que tem interesse de aumentar seus negócios com o país, mas que ‘todos os países podem comprar no Brasil, mas não comprar o Brasil’. ‘Está na cara que China quer aumentar negócios com Brasil. Não teremos nenhum problema com a China, pelo contrário, (negócio) pode ser até ampliado’, afirmou” (Fuente: *Isto-é*, 5 nov. 2018, con información original de *O Estado de S. Paulo*).

³⁸⁶ Versión en portugués: [...] Embora inserida em contextos geoestratégico e geoeconômico muito diversos dos brasileiros, o fato de ser a RPC o mais populoso país do continente asiático e único país em desenvolvimento a situar-se no centro do sistema mundial de poder (sendo membro permanente do Conselho de Segurança da ONU e potência nuclear), propiciou ao Brasil a oportunidade de construir uma aliança com uma “potência diferente”, ampliando concretamente e de forma imediata sua capacidade internacional de negociação. Trata-se de cooperação entre potências médias do Terceiro Mundo, que não envolve, a priori, laços de subordinação ou de dominação³⁸⁶ (...) Além disso, a progressiva abertura econômica deste enorme país asiático nos anos 1980, assim como do Brasil, sobretudo a partir dos anos 1990, criou novas possibilidades de cooperação comercial”.

patrimonio en común entre Brasil y China, es la planteada por Amado Luiz Cervo, quien resume, en un artículo de 2003, los cuatro paradigmas de desarrollo que se han sucedido y alternado en la tradición de Itamaraty y el Planalto. Esos paradigmas de Estado son: i) Liberal-Conservador (desde la Independencia hasta la *República Velha*, con política de puertas abiertas ante el capital externo); ii) Desarrollista (de 1930 a 1989, donde se busca autonomía decisoria y promoción del desarrollo vía industrialización); iii) Normal (de 1990 a 1992, donde se acepta una política neoliberal de subordinación a los mercados hegemónicos internacionales); y iv) el período que va “desde 1993 hasta nuestros días”, en el cual coexisten los paradigmas del Estado Desarrollista, Normal y Logístico.

[...] La política exterior liberal refleja la autolimitación de la construcción estatal a los aspectos económicos, siendo empleada por el Estado que busca alcanzar sus objetivos nacionales principalmente a través de las relaciones económicas, las cuales se cree que inhiben los conflictos y fomentan las ganancias internacionales (...) Finalmente, la política exterior logística —creada a partir de la existencia de un *Estado Logístico*— está orientada a buscar, en el entorno internacional, las herramientas indispensables para el desarrollo nacional autónomo, basado en una economía nacional robusta y autosustentada (Cervo, 2003)³⁸⁷.

El propio Cervo, en una breve presentación de la tesis doctoral de Becard, hace hincapié en los tres aspectos que, a su modo de ver, incidieron en hacer posible y allanar el camino del encuentro y el diálogo entre Brasilia y Beijing, más allá de las afinidades más obvias y evidentes, que dicen relación con sus características geográficas, en tanto China es la cuarta nación más grande del globo, con fronteras con catorce países, y Brasil es la sexta, con límites con diez países. Dice Cervo, 2008, en su prefacio al trabajo de Becard:

[...] Tres líneas de fuerza de los respectivos proyectos nacionales han guiado a dirigentes y sociedades en la consecución de los objetivos de desarrollo. Dos son comunes: poner en marcha un proceso lo más autónomo posible y abierto a la cooperación internacional, es decir, pacifista, no confrontacionista. El tercer frente es distinto debido a los contextos regionales: China ha añadido a su proyecto nacional la construcción de una potencia estratégica, mientras que Brasil ha renunciado a los medios modernos de disuasión y defensa. Frente a la globalización, tendencia hegemónica de las relaciones internacionales en las

³⁸⁷ Versión en portugués: “[...] A política externa liberal reflete a autolimitação da construção estatal aos aspectos econômicos, sendo empregada pelo Estado que busca atingir seus objetivos nacionais principalmente por meio de relações econômicas, as quais se crê inibidoras de conflitos e incentivadoras de ganhos internacionais (...) Por fim, a política externa logística, criada a partir da existência de um *Estado Logístico*— é voltada para a busca, no ambiente internacional, das ferramentas indispensáveis ao desenvolvimento nacional autônomo, com base em uma economia nacional robusta e auto-sustentada”. La cursiva es del original.

últimas tres décadas, ambos países reaccionaron de forma similar. En la fase inicial de los años noventa, mientras Brasil y sus vecinos sudamericanos adoptaban la apertura ilimitada e incondicional bajo la bandera neoliberal, *China persistía en la conducta logística, en la que se confiaba al Estado nacional la conducción del proceso, no al asesoramiento del centro del capitalismo* (énfasis nuestro). En la conducta logística, sin embargo, se encontrarían poco después Brasil y China: una apertura del mercado y de los sistemas productivos y de servicios medida por la capacidad de adaptación interna a la competencia global (Cervo, 2008, p. 7-8)³⁸⁸.

Más adelante, puntualiza que otro rasgo identitario en común y su “núcleo ideológico” se apoya en “la defensa intransigente de la vocación industrial. Esta es considerada por los dirigentes de ambos lados el bien supremo a preservar”³⁸⁹. Y, “derivado de esa visión de mundo y del propio destino, otro parámetro de conducta frente a la globalización aproxima a Brasil y China: la internacionalización de los emprendimientos”, como patrón soberano compartido, toda vez que siendo “países de gran porte, ambos han asimilado el pensamiento político correcto de que no hay interdependencia real sin expansión hacia el exterior de los negocios y empresas de matriz nacional (Cervo, 2008, p. 8).”^{390 391}.

³⁸⁸ Versión en portugués: “[...] Três linhas de força dos respectivos projetos nacionais nortearam os dirigentes e as sociedades na realização dos objetivos do desenvolvimento. Duas são comuns: implementar o processo mais autônomo possível e aberto à cooperação internacional, isto é, pacifista, não confrontacionista. Separaram-se na terceira frente de ação, em razão dos contextos regionais: a China agregou a seu projeto nacional a construção da potência estratégica, ao passo que o Brasil abdicou dos meios modernos de dissuasão e defesa. Frente à globalização, tendência hegemônica das relações internacionais nas últimas três décadas, ambos os países reagiram de modo semelhante. Durante a fase inicial dos anos noventa do século XX, enquanto o Brasil e seus vizinhos da América do Sul adotavam a abertura ilimitada e incondicional sob o signo neoliberal, a China persistiu na conduta logística, em que ao Estado nacional se confiava a condução do processo, não aos conselhos do centro do capitalismo. Na conduta logística, contudo, encontraram-se Brasil e China logo depois: uma abertura do mercado e dos sistemas produtivos e de serviço dosada pela capacidade de adaptação interna à competição global”.

³⁸⁹ Versión en portugués: “[...] O cerne ideológico desse padrão de conduta repousa sobre elemento comum, que identifica, a bem do interesse nacional, Brasil e China: a defesa intransigente da vocação industrial. Esta é considerada pelos dirigentes de ambos os lados o bem supremo a preservar”.

³⁹⁰ *Ibidem*: “[...] Derivado dessa visão comum de mundo e do próprio destino, outro parâmetro de conduta frente à globalização aproxima Brasil e China: a internacionalização dos empreendimentos. Países de grande porte, os dois assimilaram correto pensamento político segundo o qual não há interdependência real sem expansão para fora dos negócios e empresas de matriz nacional. a internacionalização dos empreendimentos. Países de grande porte, os dois assimilaram correto pensamento político segundo o qual não há interdependência real sem expansão para fora dos negócios e empresas de matriz nacional.

³⁹¹ Una de las aseveraciones de Cervo, la de la “vocación industrialista”, puede ser registrada como válida a nivel de intenciones, pero no de los hechos, al menos en el caso de Brasil. Si se analiza la evolución de la pauta de sus exportaciones a China, como se hará más adelante, podrá verificarse que los productos manufacturados o semi-manufacturados han ido perdido progresivamente espacio frente a las materias primas o *commodities*, en la matriz exportadora, lo que ha generado un peligroso fenómeno de “reprimarización” de la economía brasileña sobre el cual han alertado

Con todo, hay otra observación suya que merece ser atendida y que conserva hoy tanta vigencia como cuando fue escrita. Tras aludir a los tres movimientos fundamentales que han caracterizado el devenir de los vínculos bilaterales en las últimas cuatro décadas (la desideologización de las políticas externas de ambos actores, en los años 1970; el enfriamiento general, en razón de dificultades domésticas que sufrieron los dos países, en los años 1980; y la reaproximación propiciada, con énfasis diferentes, por los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso y Luiz Inácio Lula da Silva, desde los años 1990 hasta los años 2000), Cervo apunta que todos ellos, sin excepción, carecieron de una política de planificación e involucramiento mutuo a largo plazo, como sí ocurrió antes en casos similares. “En ninguna de estas fases, sin embargo, se percibe la prevalencia de una estrategia bilateral de largo alcance, como la que impregnó la asociación histórica entre Brasil y Estados Unidos, con resultados decisivos para la formación nacional”, acota.

[...] Dos factores dificultan la pavimentación de la avenida entre Brasil y China: la escasez de conocimiento mutuo y la ausencia de planificación a largo plazo. Ambos países, desde la globalización, han dispersado sus fuerzas a diferentes partes del mundo, sin medir el alcance y controlar el peso relativo de lo bilateral en este contexto (Cervo, 2008, p. 8) ³⁹².

4.3 Hitos significativos en la relación sino-brasileña entre 1949 y 1993

Antes de continuar con el análisis de las tendencias prevalecientes, elementos contextuales y puntos de inflexión que han marcado la relación sino-brasileña, desde la creación de la RPC, cabe hacer un repaso cronológico de los hitos de mayor significación histórica que se han registrado en este ámbito en el período en comento. Para tales efectos, se han considerado los *frameworks* propuestos por Becard (2011)³⁹³.

diferentes autores. La segunda afirmación, referida a la expansión hacia el exterior de empresas brasileñas, también se sustentó en propósitos más que en hechos concretos, pues si bien fue impulsada con fuerza durante los gobiernos conducidos por el PT (2003-2016), a través de generosos créditos del BNDES, que tenían como finalidad la creación de grandes empresas, a las que se denominó “campeonas” nacionales, la Operación Lava Jato y un entorno económico internacional poco propicio frustraron estas ambiciosas iniciativas estatales.

³⁹² Versión en portugués: “[...] Dois fatores dificultam a pavimentação da avenida entre Brasil e China: a escassez de conhecimento mútuo e a ausência de planejamento de longo prazo. Ambos os países, desde a globalização, dispersam suas forças para quadrantes diversos do globo, sem medir o alcance e controlar o peso relativo do bilateral nesse contexto”.

³⁹³ Ya mencionados antes en la Introducción de este capítulo.

4.3.1 Gestación de las relaciones (1949-1974)

1949: Tras el triunfo de Mao Zedong y la proclamación de la RPC, Brasil transfiere su representación diplomática desde Beijing a Tokio (Japón), donde permanece durante tres años, manteniendo un diálogo “tenue”³⁹⁴ con las nuevas autoridades de China continental.

1952: Brasil reconoce al régimen nacionalista del Guomindang, encabezado por Chiang Kai-shek y asentado en Taiwán, como único representante del pueblo chino.

1954: Brasil designa al Embajador Labienno Salgado dos Santos como su representante ante el gobierno de Taipei, quien acepta a regañadientes esta misión.

1961-1963: Visita del vicepresidente de Brasil, João Goulart, a la RPC. El 14 de agosto de 1961, llega Goulart a Beijing, donde es recibido por Zhou Enlai y otras autoridades. El 19 de ese mes se reúne con Mao, al que define como “uno de los más importantes personajes del mundo contemporáneo”. El Presidente de Brasil, Jânio Quadros, quien inaugura la llamada “Política Exterior Independiente (PEI)”, que supone, entre otras cosas, una apertura hacia el mundo socialista, envía ese mismo mes una misión diplomática a Cuba. En paralelo, condecora a Ernesto “Che” Guevara, ministro de Industria y Comercio de Cuba, con la Gran Cruz de la Orden Nacional de Cruzeiro del Sur. Carlos Lacerda, gobernador de Río de Janeiro, expresa su repudio a esta medida. Los acontecimientos se precipitan. Asediado Quadros por presiones militares y de la UDN, el partido más duramente opositor, el 25 de agosto ensaya una jugada que no tiene éxito: presenta su renuncia con el propósito tácito de volver al poder en brazos del pueblo, cosa que no sucede. Con el vicepresidente ausente del país, asume como mandatario interino el Presidente de la Cámara, Ranieri Mazzilli, quien obliga a dimitir a todos los ministros, menos a los militares. Se desata una abierta pugna por el poder. El 28 de agosto, el ministro de Guerra, general Odilio Denys anuncia que el vicepresidente João Goulart está impedido de retornar al país para asumir la Presidencia y ordena al Congreso que vote su impedimento, dejando claro que manda él y no Mazzili en su país. El 31 de agosto una comisión mixta del Parlamento destraba la crisis con una solución de transacción al rechazar el proceso de impedimento contra Goulart y sugerir la

³⁹⁴ La expresión es usada por Sun, 2015.

votación de una enmienda que instauro el parlamentarismo. El 1 de septiembre, Goulart regresa a Brasil, aterrizando primero en Porto Alegre, y el 7 de septiembre asume como Presidente. Durante su visita a China, João Goulart incluso

[...] llegó a proponer al gobierno chino el establecimiento de una representación comercial permanente en cada uno de los dos países, y declaró a la prensa que el gobierno brasileño votaría a favor de incluir el debate sobre la admisión de la RPC en la ONU (Pinheiro, 1993)³⁹⁵.

Ya como jefe de Estado, Goulart reafirma la nueva orientación de la política externa brasileña y Brasil manifiesta una abierta simpatía ante el eventual ingreso de la RPC a la ONU, por medio de un importante discurso del canciller Affonso Arinos de Melo Franco, pronunciado el 22 septiembre de 1961³⁹⁶. En diciembre de 1962, se instala el primer escritorio de la agencia Xinhua (Nueva China) en Brasil, representación pionera de dicha agencia en América Latina. Aunque

[...] fue, sin embargo, con la República de China-Taiwán con la que Brasil firmó un Acuerdo Comercial, el 28 de diciembre de 1962, promulgado el 19 de junio de 1964, ya bajo el Gobierno Castello Branco, lo que llevó a que las acciones brasileñas hacia la RPC fueran vistas con ponderación (Becard, 2008, p. 58-59)³⁹⁷.

Lo que evidencia de manera patente que Goulart todavía debía equilibrar posiciones contradictorias respecto al tema dentro de Itamaraty y de su gobierno. No obstante ello, en junio de 1963, el Consejo Chino para la Promoción del Comercio Internacional (CCPIT) envía a Brasil un equipo encargado de preparar una exposición comercial en suelo brasileño, y éste es recibido por Goulart con todas las ceremonias que el protocolo indica.

1964: A comienzos de año, el CCPIT despacha hacia Brasil un nuevo equipo negociador de tres miembros. También los recibe el Presidente. “Era intención de las dos partes discutir un proyecto de apertura de oficinas comerciales en ambos países. (Mingde, 2001)”. Este autor señala que el gobierno brasileño llegó incluso a pensar en invitar a Brasil al canciller Che Yi. El proceso de proximidad con la RPC

³⁹⁵ Versión en portugués: “[...] chegou a propor ao governo chinês o estabelecimento de uma representação comercial permanente em cada um dos dois países, e declarou à imprensa que o governo brasileiro votaria favoravelmente à inclusão do debate sobre a admissão da RPC na ONU”.

³⁹⁶ “Somos partidários a que se discuta o problema da representação da China que, apesar da evidente importância da questão, tem sido evitado há muito tempo”, afirma Arinos de Melo, en esa ocasión.

³⁹⁷ Versión en portugués: “[...] Foi, porém, com a República da China-Taiwan que o Brasil assinou um Acordo de Comércio, no dia 28 de dezembro de 1962, promulgado em 19 de junho de 1964, já no Governo Castello Branco, levando a que fossem vistas com ponderação as ações brasileiras em direção à RPC”.

es interrumpido por el golpe cívico-militar del 1 de abril de 1964 y la instauración de una dictadura burocrático-autoritaria que se prolongará hasta 1985. Dos días más tarde, nueve ciudadanos chinos, entre ellos los funcionarios encargados de instalar en Brasil un escritorio comercial y los periodistas de Xinhua son detenidos. Sometidos a malos tratos y duros interrogatorios³⁹⁸, fueron juzgados por un tribunal militar y condenados a 10 años de prisión por conspiración contra la seguridad nacional. Sobre este enojoso incidente, véase Becard (2008, p. 59):

[...] En una declaración oficial del gobierno de Beijing (...) del 23 de diciembre de 1964, se acusaba a Estados Unidos de haber falsificado las acusaciones de espionaje y actividades subversivas de las que se acusaba a los nueve chinos. Por su parte, el gobierno chino consideró que a lo largo de todo el proceso "las autoridades brasileñas demostraron su incapacidad para aportar cualquier testimonio válido, cualquier prueba realmente concluyente" (Ibíd., p. 59)³⁹⁹.

Para Visentini (1998), todo este complejo hecho, en el cual desarrolló un gran activismo Carlos Lacerda, "tuvo como objetivo central la reversión de la aproximación entre los dos países". No es casual, por ejemplo, que el diario *Jornal de Brasil* titulara, el 9 de febrero de 1964, 53 días antes del golpe: "Brasil va a reconocer a la China de Mao". "Las buenas relaciones establecidas entre ambos países a principios de la década de 1960 fueron suspendidas por el gobierno militar brasileño y sufrieron un importante retroceso (Mingde, 2001)". El gobierno de Castello Branco (1964-1967) forja un alineamiento automático con Washington y aplica la Doctrina de la Seguridad Nacional, de contrainsurgencia y guerra preventiva contra el enemigo interno, en el plano exterior y doméstico. Abandona la Política Exterior Independiente (PEI) y sustituye a China, como aliado en Asia, por Japón. Aun cuando esto signifique perder acceso al mercado chino, que se vuelca hacia México, en procura de algodón, y a Cuba, en busca de azúcar.

1967-1969: Durante el gobierno de Costa e Silva, otro exponente de la "línea dura" dentro de las FF.AA. brasileñas, hay un bajísimo interés por las relaciones con Asia, en general, salvo el tradicional vínculo con Japón, con una importante

³⁹⁸ "Aos 84 anos, chinês narra torturas da ditadura à Comissão da Verdade". 26 set. 2014, www.g1.globo.com.

³⁹⁹ Versión en portugués: "[...] Em declaração oficial do governo de Pequim, (...) em 23 de dezembro de 1964, os Estados Unidos foram acusados de haverem forjado as acusações de espionagem e atividades subversivas de que foram inculpadados os nove chineses. Por sua vez, o governo chinês considerou que, ao longo de todo o processo, 'as autoridades brasileiras demonstraram sua incapacidade de proporcionar qualquer testemunho válido, qualquer prova realmente concludente'".

colonia en Brasil, y algunas señales de apertura a India, que se expresan en la visita del canciller brasileño a aquel país, en febrero de 1968. China, por su parte, vive, en esos días, la etapa de la denominada “diplomacia popular”⁴⁰⁰ y abre sus puertas para el adiestramiento militar de cuadros del PCdoB (Partido Comunista do Brasil) —escisión maoísta del PCB pro-soviético—, al que reconoce como partido amigo en 1964⁴⁰¹.

Paradójicamente, sin embargo, a fines de los 60, surgen condiciones que van a permitir, a corto plazo, un lento pero persistente proceso de convergencia entre diplomacias que parecen radicalmente enfrentadas. En ese momento, Brasil reincorpora a su narrativa exterior ciertos postulados de la PEI, como la apuesta por la estrategia tercermundista, que se expresa en su deseo de asumir liderazgo en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y su rechazo a ratificar el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), firmado en 1967 en Tlatelolco, Ciudad de México, y que entró en vigor en 1970.

Entretanto, el liderazgo chino pasa a implementar, a partir de 1969, correcciones a la política externa, hasta entonces basada en la Teoría de los Tres Mundos, que privilegiaba el apoyo a los movimientos revolucionarios de la periferia global, y empieza a adecuar sus acciones estatales en función de este viraje estratégico. El ingreso a la ONU, que ya se está gestando, exige que el país se transforme en un miembro responsable del sistema internacional y abandone cualquier tipo de injerencia en los asuntos internos de otros Estados, como paso previo para desarrollar una diplomacia interestatal de ribetes clásicos y poswestfalianos.

1970: Primera venta de azúcar brasileño a China. El gestor de esta acción es el ministro de Industria y Comercio Marcus Vinícius Pratini de Moraes, quien aconseja al Presidente Garrastazu Médici desvincular esa operación de las cuestiones políticas coyunturales (Oliveira de Altemani, 2004).

1971-1973: China ingresa a las Naciones Unidas y altera las reglas del orden mundial. A las 10:00 horas del 25 de octubre de 1971, la XXVI Asamblea General de la ONU aprobó por abrumadora mayoría, con 76 votos a favor, 35 en contra y

⁴⁰⁰ Para abundar en estos temas, se sugiere ver Song Xiaoping, 2014.

⁴⁰¹ Algunos de estos militantes formarán parte de la guerrilla de Araguaia, un foco insurgente que inicia sus combates con el Ejército en el estado de Pará, en 1972, y es exterminado a sangre y fuego dos años más tarde.

17 abstenciones, la Resolución 2758. La propuesta, presentada por Albania, Argelia y otros 21 países, permitió el ingreso a ese organismo de la RPC, como exclusivo representante del pueblo chino. Es muy relevante el discurso con que el canciller Mario Gibson Barbosa se refiere a este acontecimiento en la Asamblea. Para empezar, ni siquiera nombra a la RPC, diciendo apenas que “otra gran potencia” ingresa a la Organización dotada de “armas nucleares”. Y agrega que esta entrada a la ONU, en desmedro de Taiwán, fue decidida exclusivamente por la “mesa directiva del club del poder”, aludiendo al Consejo de Seguridad⁴⁰².

Es curioso, no obstante, que en el mismo discurso, Barbosa relacione seguridad política y seguridad económica, y exprese visiones desarrollistas que oponen a Brasil a las potencias centrales occidentales. Para Becard:

[...] El concepto de seguridad económica colectiva complementa el sistema de seguridad política colectiva. En la práctica, este concepto, que Brasil ha defendido constantemente desde 1953, defiende ante todo el derecho de todas las naciones al desarrollo económico y social. También postula el deber de los países desarrollados de contribuir a la eliminación de las barreras externas que han creado y que impiden la aceleración del crecimiento de los países en desarrollo (Becard, 2008, p. 40)⁴⁰³.

En otro plano, en octubre de ese mismo año, 1971, se realiza la misión pionera de Horácio Coimbra, presidente de la Compañía Cacique de Café Solúvel, a una feria internacional de Cantón. El Cónsul Adjunto en Hong Kong, Geraldo Holanda Cavalcanti, recibe instrucciones para acompañarlo como “invitado especial”. A su regreso, este último elabora un informe sobre la situación general de China y las oportunidades de ampliación de las relaciones comerciales (Mefano Fares, 2016, p. 41-42). En octubre de 1972, el ministro de Planeamiento, Joao Paulo dos Reis Veloso, dio su total apoyo a una misión no oficial a China, liderada esta vez por el presidente de la Asociación de Exportadores, Giulite Coutinho (Becard, 2008, p. 62). Pero los contactos en el plano económico no avanzaron más, pues primaron las inhibiciones ideológicas del gobierno de Médici.

⁴⁰² “Más que un distanciamiento de Beijing, la entrada de la RPC en la ONU indicó la frustración brasileña ante sus demandas de una revisión de la Carta de la ONU y una mayor cuota de decisión para Brasil en el sistema internacional”. Véase Becard (2008, p. 61-62).

⁴⁰³ Versión en portugués: “[...] O conceito de segurança econômica coletiva complementa o sistema de segurança política coletiva. Na prática, este conceito, que o Brasil tem defendido constantemente desde 1953, sustenta, antes de tudo, o direito de todas as nações ao desenvolvimento econômico e social. Também postula o dever dos países desenvolvidos de contribuir para eliminar as barreiras externas que têm criado e que obstaculizam a aceleração do crescimento dos países em desenvolvimento”.

Será Ernesto Geisel, quien asumirá el poder el 15 de marzo de 1974, el hombre encargado de reaproximar a Brasil con China, dando un paso de gran significación histórica. Y las negociaciones entre bambalinas para concretar esta acción no exenta de tensiones intragubernamentales se inician a fines de 1973, según relata Becard (2008, p. 65), basada en la investigación más profunda e integral llevada a cabo sobre estos hechos, la de Pinheiro (1993).

4.3.2 Fijación de las bases de las relaciones (1974-1990)

Marzo a abril de 1974: En una recepción en la Embajada de Grecia en Moscú, el embajador de Brasil en la URSS, Celso Antônio de Souza e Silva, se acerca discretamente a su par chino, Liu Xinquan, y le comunica el interés de su país en establecer relaciones formales con China. Acto seguido, Itamaraty decide incluir tres funcionarios de gobierno en una misión comercial que viajará a Beijing del 10 al 15 de abril de ese año. Entre ellos, el consejero Carlos Antônio Bettencourt Bueno, jefe de la División de Asia y Oceanía de la Cancillería. En la oportunidad, el gobierno brasileño invita a una delegación china a visitar Brasil (Becard, 2008, p. 65).

El 8 de abril de 1974, cuando llega a Brasilia para asumir la Secretaría General de Itamaraty, Ramiro Saraiva Guerreiro fue informado por el canciller Azeredo da Silveira de tres decisiones importantes del nuevo gobierno de Geisel, en el área de la política externa. A saber:

[...] i) el reconocimiento del gobierno de Pekín como gobierno de China; ii) la crítica a la ocupación de los territorios árabes por Israel, el derecho de los palestinos a la autodeterminación, incluida la independencia, y la preservación de la soberanía y la seguridad de todos los Estados de la región, incluido Israel; iii) el apoyo a la independencia de las colonias portuguesas (Guerreiro, 1992, p. 26)⁴⁰⁴.

Más aún: Azeredo le hace saber que la decisión del restablecimiento de relaciones con la RPC ya había sido tomada por Geisel “en base *net varietu*, o sea, no sujeta a variaciones (Pinheiro, 1993, p. 257)⁴⁰⁵.

El 9 de abril, Azeredo envía al Presidente un documento sobre las razones

⁴⁰⁴ Versión en portugués: “[...] i) reconhecimento do governo de Pequim como governo da China; ii) manifestação crítica à ocupação dos territórios árabes por Israel, direito dos palestinos à autodeterminação, inclusive independência, e preservação da soberania e segurança de todos os Estados da região, inclusive Israel; iii) apoio à independência das colônias portuguesas”.

⁴⁰⁵ Entrevista de Pinheiro con Ramiro Saraiva Guerreiro, Rio de Janeiro, 12 nov. 1991.

que hacen impostergable reanudar los vínculos con China. En el texto llamado, “Exposición de motivos (BRASIL, 1974)”, se explicitan cinco puntos o ejes centrales a favor de esta iniciativa:

[...] i) la consolidación de la presencia de Brasil en el escenario mundial, que lleva a la expansión de sus intereses y responsabilidades como potencia emergente; ii) el reconocimiento “de iure” de la RPC por la mayoría de los gobiernos y el mantenimiento de relaciones diplomáticas de la RPC con un número mayor de estados que la República de China (Taiwán); iii) el hecho de que la RPC tenga un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU iv) la existencia de opiniones y tesis coincidentes o similares entre los gobiernos brasileño y chino; v) el potencial del mercado chino y; vi) las posibilidades de mantener relaciones comerciales favorables con la República de China (Taiwán), incluso después del cese de relaciones diplomáticas debido al reconocimiento de la RPC por parte de Brasil (MRE, 1974, citado por Pinheiro, 1993, p. 66)⁴⁰⁶.

4.3.2.1 Alta tensión en el Consejo de Seguridad Nacional

El 16 de abril de 1974, Geisel ordena que esta Exposición sea sometida a la apreciación de los miembros del Consejo de Seguridad Nacional (CSN). El ministro Golbery do Couto e Silva —en ese entonces, jefe del Gabinete Civil y miembro del CSN, además de ser el principal ideólogo del régimen militar y uno de los gestores de la apertura “lenta, gradual y segura”, hacia el retorno a la democracia, propuesta por Geisel—, responde, al día siguiente, expresando una “opinión favorable al reconocimiento de aquel país y al consecuente establecimiento de relaciones diplomáticas y comerciales”. Pero aún restan vallas por sortear: el 17 de abril, en un Estudio Sucinto, producido por el CSN, en respuesta a la Exposición de Motivos, y enviado al Presidente, se presentan algunas objeciones a esa medida. No se la descarta del todo, “siempre que esté en armonía con los intereses de seguridad y desarrollo”, pero se sugiere actuar con cautela antes de reanudar los lazos con China, “aunque tal posibilidad no se consideró en absoluto inviable (Becard, 2008, p. 67)”.

⁴⁰⁶ Versión en portugués: “[...] i) a consolidação da presença do Brasil no cenário mundial, levando à ampliação de seus interesses e de suas responsabilidades de potência em ascensão; ii) o reconhecimento “de jure” da RPC pela maioria dos Governos e manutenção de relações diplomáticas da RPC com maior número de Estados que a República da China (Formosa); iii) o fato de a RPC possuir assento permanente no Conselho de Segurança da ONU; iv) a existência de opiniões e teses coincidentes ou semelhantes entre os governos brasileiro e chinês; v) a potencialidade do mercado chinês e; vi) as possibilidades de manutenção de relações comerciais favoráveis com a República da China (Formosa), mesmo depois de cessação das relações diplomáticas por força do reconhecimento, pelo Brasil, da RPC”.

En los pareceres presentados por los miembros del CSN salieron a la luz posiciones contrastantes en torno a la cuestión en debate. Seis votos fueron favorables (los de los ministros de Justicia, Hacienda, Transportes, Industria y Comercio, Interior y Gabinete Civil de la Presidencia); cinco votos aprobaron la propuesta con sugerencias de medidas genéricas (Vice-Presidente de la República, Secretario de Planeamiento y ministros de Agricultura, Trabajo y Salud); seis votos fueron favorables con sugerencias de medidas específicas (ministros de Educación y Cultura, Aeronáutica, Minas y Energía, Comunicaciones, Servicio Nacional de Informaciones y Estado Mayor de la Aeronáutica); y cinco votos la rechazaron (Marina, Ejército, Estado Mayor de las FF.AA., Estado Mayor de la Armada y Estado Mayor del Ejército), siguiendo a Becard (2008). “El entonces ministro del Ejército, general Silvio Frota, y un segundo representante militar —cuya identidad no es consensual— insistieron en oponerse a la decisión (Pinheiro, 1993, p. 259)”.

Desafiado en su autoridad como jefe de Estado, Ernesto Geisel convocó a una segunda reunión del CSN, donde ratificó su voluntad, no sin antes haber dejado claro que “lo que figuraba en el orden del día no era una consulta ni una evaluación de la posición de los miembros del CNS, sino simplemente la ratificación de una decisión adoptada hace algún tiempo”⁴⁰⁷. Y lo que hacía falta era, en definitiva, una aprobación, más bien litúrgica, de algo ya decidido de antemano.

No deja de ser revelador, empero, que dos de las principales ramas de las FF.AA., el Ejército y la Armada, se hayan opuesto con firmeza a esta iniciativa. Un dato al respecto: Sylvio Frota, fallecido en 1996, escribió antes de morir un libro titulado *Ideais Traídos* (Ideales traicionados), donde narra sus repetidos choques con Geisel. En ese texto, publicado póstumamente, califica al ex Presidente como un “cripto-socialista” y critica el reconocimiento a la RPC, que abrió camino para la “penetración amarilla” en Brasil, y también el reconocimiento de Angola⁴⁰⁸.

4.3.2.2 Reanudación oficial de las relaciones diplomáticas entre China y Brasil

La ceremonia oficial de reanudación de relaciones diplomáticas entre Beijing y Brasilia tiene lugar el 15 de agosto de 1974, durante una visita a esta última ciudad

⁴⁰⁷ Versión en portugués: “[...] o que estava em pauta não era uma consulta ou uma avaliação da posição dos membros do CSN, mas pura e simplesmente o endosso de uma decisão tomada tempos atrás”.

⁴⁰⁸ “Livro de Frota traz a versão da “linha-dura”, *Folha de S. Paulo*, 26 de março de 2010.

de una misión comercial china, encabezada por el viceministro de Comercio Exterior, Chen Chieh. En ese mismo momento, los dos gobiernos acordaron suscribir, en el futuro próximo, un acuerdo de comercio (1978) y uno de transporte marítimo (1979). En un discurso pronunciado durante un almuerzo ofrecido a sus huéspedes, el 8 de agosto, el Canciller Azeredo indicó que países de la dimensión y la presencia internacional de Brasil y China deberían unirse para aprovechar mejor las oportunidades internacionales. El viceministro chino enunció, a su vez, los principios que deberían guiar la nueva relación:

[...] El Gobierno de China sostiene que a la hora de establecer y desarrollar relaciones entre países, sea cual sea su sistema social, deben seguirse los cinco principios de coexistencia pacífica, a saber: respeto mutuo de la soberanía e integridad territoriales; no agresión mutua; no intervención en los asuntos internos de la otra parte; igualdad y ventajas mutuas; y coexistencia pacífica. Siempre abogamos por fomentar y ampliar los intercambios comerciales basados en los principios de igualdad y ventajas mutuas, así como de complementariedad (BRASIL, 1974)⁴⁰⁹.

La creación de la Embajada de Brasil en Beijing se formalizó mediante el Decreto nro. 74.939, de 21 de noviembre de 1974. Y el 18 de diciembre llega a Brasilia el primer contingente de diplomáticos chinos, liderado por el consejero Wang Pen-tso, como una avanzada del Embajador Zhang Dequn, quien asume su cargo el 2 de mayo. El 1 de abril de 1975, el Embajador Aluizio Napoleão de Freitas Rego hace su arribo a la RPC, entregando el 10 de abril sus cartas credenciales al Presidente del Comité Permanente de la Asamblea Popular Nacional de China, Zhu De.

Se abre una nueva etapa, y pese a que el comercio es el vector dominante en los primeros años de la relación bilateral, no es ciertamente el único, como lo subrayó el Embajador brasileño Ítalo Zappa, quien sirvió en Beijing entre 1983 y 1986, en un artículo en 1994. Becard sintetiza de esta forma sus puntos de vista:

[...] Aunque la justificación dada por Geisel fue comercial, "debido al clima político interno, muy hostil a los países comunistas", lo que el Presidente Geisel buscaba era el establecimiento de relaciones

⁴⁰⁹ "Discurso do Vice-Ministro do Comércio Exterior da República Popular da China, Chen Chieh, durante almoço oferecido no Palácio Itamaraty, em 8 de agosto de 1974", en *Resenha de Política Exterior do Brasil*; nro. II, julho, agosto e setembro de 1974, p. 20. Versión en portugués: "[...] O Governo da China sustenta que ao se estabelecerem e desenvolverem as relações entre os países, seja qual for o seu sistema social, deve-se seguir os cinco princípios de coexistência pacífica, ou seja: respeito mútuo à soberania e integridade territoriais; não-agressão mútua; não intervenção nos assuntos internos de um país por parte do outro; igualdade e benefícios recíprocos e coexistência pacífica. Defendemos sempre que se fomente e se amplie o intercâmbio comercial, baseando-se nos princípios de igualdade e de vantagens mútuas, assim como de complementaridade".

integrales con China, en la estela de una política contraria a la doctrina de las fronteras ideológicas. Además, según el embajador, los intereses reales de Brasil en China se extendían no sólo al ámbito económico-comercial, sino también al cultural, tecnológico y militar (Becard, 2008, p. 69, basada en Zappa, 1994)⁴¹⁰.

Instaladas las respectivas Embajadas, se puede decir, sin embargo, que, salvo en el campo del intercambio comercial, pocas cosas se movieron en el ámbito del vínculo de los dos países, el cual entró en una suerte de “baño maría” o estado vegetativo —arropado por el calor de algunos negocios puntuales—, del que sólo vino a despertar, en forma plena, en la década de los 80⁴¹¹. En Brasil, incentivado por la “crisis del petróleo”, de octubre de 1973, que golpeó con fuerza a los países centrales de Occidente y también a su periferia, Geisel proclama el “pragmatismo ecuménico y responsable”, que dominará la política externa brasileña, como una forma de expandir sus relaciones, dado que el alineamiento con EE.UU. no ha dado los frutos esperados.

En la administración Geisel se producen dos hechos sintomáticos y de alta carga simbólica: el convenio de cooperación nuclear con Alemania Federal, sellado el 27 de junio de 1975, que provocó molestias en Washington y Moscú, y el fin del acuerdo militar con EE.UU., que databa de 1952 (gobierno de Getúlio Vargas), y que es desahuciado el 11 de marzo de 1977. Hay una breve “primavera de reconciliación” con Estados Unidos, en 1976, pero ésta no dura demasiado, ya que al año siguiente llega Jimmy Carter a la Casa Blanca, y arrecian las críticas a las violaciones de DD.HH. en Brasil.

Se intensifican, en consecuencia, acompañando este viraje de Itamaraty, los vínculos con Europa Occidental, con los países del bloque soviético, pese a las evidentes diferencias ideológicas, y también con los del Tercer Mundo, con especial énfasis en África. Sobre este fenómeno, de gran significación y con fuertes impactos en la política exterior brasileña, Becard apunta lo siguiente:

[...] A partir de la década de 1970, se profundizó la universalización y regionalización de la política exterior brasileña, principalmente

⁴¹⁰ Versión en portugués: “[...] apesar de a justificativa dada por Geisel ter sido comercial ‘devido ao clima político interno, muito hostil aos país es comunistas’, o que o presidente Geisel buscava era a instituição de relações abrangentes com a China, na esteira de uma política contrária à doutrina das fronteiras ideológicas. Ademais, segundo o embaixador, os reais interesses do Brasil na China se estendiam não apenas à área econômico-comercial, mas também às áreas cultural, tecnológica e militar”.

⁴¹¹ “Al igual que Brasil, China carecía de recursos para incrementar las relaciones Sur-Sur. Todavía había una falta inicial de comprensión mutua, reforzada por las distancias físicas y culturales y el conocimiento incipiente de las realidades nacionales (Becard, 2008, p. 81)”.

debido al cambio del marco internacional —sustituyendo la Guerra Fría por la coexistencia pacífica y la división del mundo en países desarrollados y subdesarrollados— y a la creciente necesidad de nuevos mercados (Becard, 2008, p. 80)⁴¹².

En China la situación también era confusa. Primero, hay una dura disputa por el poder interno. Tras la muerte de Mao, cae primero la “Banda de los Cuatro”, en septiembre de 1976, y termina por afianzarse en el liderazgo Hua Guofeng, quien asume, el 7 de octubre, como presidente del Comité Central del PCCh y de su Comisión Militar. En relación a Brasil, se plantea una compleja dualidad: por un lado,

[...] el surgimiento de condiciones para la recuperación de los entendimientos con los Estados Unidos, a partir de 1976, resituando a este país en espacio privilegiado de las relaciones internacionales de Brasil, hizo que asociaciones alternativas perdiesen fuerza y alcance, siendo dejadas para un segundo plano. [...] Por otra parte, se abrieron nuevas posibilidades cuando las orientaciones chinas en política interior y exterior se hicieron menos ambiguas, a partir de 1977, y las viejas prácticas fueron sustituidas por el programa de las “Cuatro Modernizaciones”. La política de puertas abiertas, incluida en el nuevo programa, fomentó la expansión de las relaciones económicas internacionales, además de los intercambios científicos y culturales, no sólo con los países desarrollados del mundo occidental, sino también con países del “Sur” como Brasil, capaces de colaborar con el proyecto de modernización chino (Becard, 2008, p. 71)⁴¹³.

Al final, se impone la lógica del *business are business*. Como plantea Brasil de Holanda (2016, p. 42):

[...] Deng (Xiaoping, el nuevo hombre fuerte de la RPC) tenía la clara percepción de que China se estaba quedando rezagada con respecto a otros países de la región, como Japón, Taiwán, Hong Kong, Singapur y Corea del Sur, en cuanto a capacidad de crecimiento y modernización tecnológica, como demuestra la dificultad de aumentar, con tecnología autóctona, la producción de petróleo en la región china de Daqing (Ibídem, p. 42)⁴¹⁴.

⁴¹² Versión en portugués: “[...] A partir da década de 1970, a universalização e regionalização da política externa brasileira foram aprofundadas, principalmente em razão do quadro internacional mutável —de substituição da Guerra Fria pela coexistência pacífica e divisão do mundo entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos— e da crescente necessidade de novos mercados”.

⁴¹³ Versión en portugués: “[...] O surgimento de condições para a retomada de entendimento com os Estados Unidos, a partir de 1976, resituando este país em espaço privilegiado das relações internacionais do Brasil, fez com que parcerias alternativas perdessem força e alcance, sendo deixadas para segundo plano. [...] Por outro lado, novas possibilidades foram abertas quando as orientações chinas em política interna e externa tornaram-se menos ambíguas, a partir de 1977, tendo sido velhas práticas substituídas pelo programa das ‘Quatro Modernizações’. A política de portas abertas, incluída no novo programa, incentivou a expansão das relações econômicas internacionais, além das trocas científicas e culturais, não apenas com países desenvolvidos do mundo ocidental, mas também com países do ‘Sul’ como o Brasil, capazes de colaborar com o projeto de modernização da China”.

⁴¹⁴ Versión en portugués: “[...] Deng tinha a percepção clara de que a China estava ficando para trás em relação a outros países da região, como Japão, Taiwan, Hong Kong, Singapura e Coreia

Cabe considerar que, en 1977, China “firmó contratos por un valor superior a los US\$ 60.000 millones con empresas extranjeras, incluso norteamericanas, para la exploración de sus reservas de petróleo y adquirió miles de millones de dólares en equipamientos japoneses (Brasil de Holanda, 2016, p. 42)”. Así, pues, en 1978, Deng visita Singapur, para estudiar las formas de sacar provecho del capitalismo y la inversión extranjera, e inicia sus contactos con Lee Kuan Yew, entonces Premier de la isla-estado (cargo que ocupó por 30 años), quien será un interlocutor privilegiado de la dirigencia china en el sudeste asiático por espacio de varias décadas.

Enero de 1978: Primer acuerdo comercial entre Brasil y la RPC: El convenio previsto al reanudarse las relaciones, en 1974, se firma cuatro años más tarde, el 7 de enero, como una forma de institucionalizar un creciente flujo comercial que no esperó la existencia de documentos formales para ampliarse y expandirse en forma importante.

[...] Hasta 1972, el comercio entre Brasil y la RPC no era oficial y su volumen era irrisorio, y en la década de 1950 no superaba los ocho millones de dólares. A partir de 1974, con el acercamiento diplomático, se creó un clima favorable al desarrollo de las relaciones económico-comerciales bilaterales. Como prueba de este progreso, el flujo comercial en 1974 era de sólo 19,44 millones de dólares y, en 1979, superó los 200 millones (Becard, 2008, p. 72)⁴¹⁵.

Vale decir, en el curso de cinco años el volumen del intercambio comercial se multiplica por diez veces, según datos del Ministerio do Desenvolvimento, Indústria, Comércio y Turismo de Brasil. Al analizar la composición de la pauta de intercambio en el período 1974-1980, se aprecia cómo Brasil exportaba productos primarios, pero también algunos con cierto grado de elaboración (celulosa, productos siderúrgicos y fibras textiles sintéticas), mientras que importaba productos farmacéuticos y materias primas como el petróleo⁴¹⁶, en una tendencia que

do Sul, em termos de capacidade de crescimento e de modernização tecnológica, como evidenciada pela dificuldade de aumentar, com tecnologia autóctone, a produção petrolífera na região chinesa de Daqing”.

⁴¹⁵ Versión en portugués: “[...] Até 1972, o comércio entre o Brasil e a RPC era extra-oficial e seu volume, irrisório, sendo que na década de 1950 não ultrapassava oito milhões de dólares. A partir de 1974, com a aproximação diplomática, criou-se clima favorável ao desenvolvimento das relações econômico-comerciais bilaterais. Para comprovar esse avanço, a corrente de comércio em 1974 foi de apenas US\$19,44 milhões e, em 1979, ultrapassou os US\$200 milhões”.

⁴¹⁶ “A partir de 1978, las importaciones brasileñas de China se vieron fuertemente empujadas por las ventas de petróleo, que ascendieron a más de 320 millones de dólares en 1980. Coincidiendo

claramente se va a invertir en las décadas sucesivas⁴¹⁷.

4.3.2.3 Década del 80: Acuerdos bilaterales con beneficio mutuo y visitas de Figueiredo y Sarney

Becard habla de una “aproximación política y operacional” en el período 1979-1990. Las relaciones sino-brasileñas se destacan, en esta fase, “por la construcción del aparato político institucional que condujo a la firma de 23 actos bilaterales a lo largo del período”, subrayando, dentro de ellos, “los acuerdos básicos sobre ciencia y tecnología, usos pacíficos de energía nuclear y cooperación cultural y educacional, además de los acuerdos para la creación de Consulados y agregadurías militares (Becard, 2008, p. 83)”.

[...] Una vez superada la fase embrionaria de las relaciones en los años setenta, se produjo un fuerte acercamiento político entre ambos países, que se materializó tanto en el plano multilateral —mediante el mantenimiento de posiciones similares o idénticas en diversos asuntos internacionales— como en el bilateral —sea por medio del establecimiento de mecanismos regulares de consulta sobre asuntos de interés común, como a través de numerosas visitas de presidentes, ministros y empresarios de ambas partes. El estrechamiento de los lazos políticos —favorecido en gran medida por los avances en la universalización de las políticas exteriores de ambos países— permitió institucionalizar la cooperación en áreas de importancia fundamental para sus proyectos de desarrollo, como los acuerdos sobre siderurgia, energía hidroeléctrica y construcción conjunta de satélites avanzados de teledetección (Ibídem, p. 83)⁴¹⁸.

La posibilidad de obtener ganancias concretas para ambos lados dinamizó la relación y así es como, a mediados de los 80, se alcanzó un índice récord en la corriente de comercio, de más de mil millones de dólares. Y China se transforma en el segundo mercado asiático para las exportaciones brasileñas después de Japón. Mientras que en la esfera de la cooperación tecnológica, el proyecto

con el *segundo shock del petróleo*, Brasil importó de China 51.170 toneladas en 1978 y 692.946 toneladas en 1979 (Becard, 2008, p. 78)”. La cursiva es del texto original.

⁴¹⁷ Sobre las matrices y pautas exportadoras de ambos países, véase Becard, 2008, p. 76. Respecto al caso específico de las exportaciones de petróleo chino a Brasil, véase p. 78 del mismo trabajo.

⁴¹⁸ Versión en portugués: “[...] Superada a fase embrionária das relações dos anos 1970, foi registrada forte aproximação política entre os dois países, materializada tanto no plano multilateral —por meio da manutenção de posições similares ou idênticas em diversas questões internacionais— quanto no bilateral —seja por meio do estabelecimento de mecanismo de consulta regular sobre assuntos de interesse comum, seja por meio de inúmeras visitas de presidentes, ministros e empresários de ambos os lados. O estreitamento de laços políticos —incentivado em grande parte pelos avanços na universalização da política externa de ambos os países— tornou possível a institucionalização da cooperação em áreas de fundamental importância para seus projetos desenvolvimentistas, a exemplo dos acordos estabelecidos em matéria de siderurgia, energia hidrelétrica e para construção conjunta de satélites avançados de sensoriamento remoto”.

“estrella”, sin duda, es el CBERS (China-Brazil Earth Resource Satellite, por su sigla en inglés), lanzado en 1988, que es el que ha arrojado mejores resultados y frutos concretos a lo largo del tiempo⁴¹⁹.

25 de marzo de 1982: Deng Xiaoping, vicepresidente del Comité Central y el hombre más poderoso de la RPC, recibe ese día al canciller Saraiva Guerreiro, quien prepara la visita de Joao Figueiredo, como jefe de Estado para 1984, cuando se cumplen diez años del establecimiento de relaciones diplomáticas. En un hecho bastante inusual, Deng recibe al jefe de la diplomacia brasileña. Durante esa visita, se negocia, y poco tiempo después es concedida, un área submarina en el mar de China, bastante disputada por empresas multinacionales, para su explotación por parte de Petrobras.

Entre fines de mayo y comienzos de junio de 1984, Figueiredo recorre China. Es la primera misión oficial de un jefe de Estado y de Gobierno brasileño a ese país. La gira cierra el ciclo embrionario de la vinculación bilateral, y abre paso a una cooperación que, a partir de entonces, sólo irá en ascenso, “indiferente a las turbulencias económicas y desarrollos políticos de Brasil en los años siguientes (Danese, 1999, p. 369)”. *China Daily*, principal medio de habla inglesa del país, dedica su primera página al visitante, y cita parte de su alocución en el Gran Salón del Pueblo. Figueiredo dice allí:

[...] nuestros intereses comunes se ampliarán aún más a medida que nuestros dos países compartan más puntos de vista sobre cuestiones internacionales. Es la esperanza común de nuestras dos naciones ganar la paz, respetar la independencia de todos los países, la soberanía y los derechos de autodeterminación, y oponerse a todas las formas de política hegemónica (Becard, 2008, p. 204)⁴²⁰.

Para China, la visita marca un antes y un después⁴²¹. Una muestra del nivel de los celos previos es que Itamaraty debió esforzarse, junto al Planalto, para convencer al Presidente de reunirse con el secretario general del PCCh, Hu Yaobang, y con el propio Deng Xiaoping. Y un veto invisible pero eficaz entorpecía los contactos.

⁴¹⁹ Sólo entre 1999 y 2018, se consiguió poner en el espacio cuatro satélites desarrollados en forma conjunta por brasileños y chinos.

⁴²⁰ Citando como fuente primaria a la agencia Xinhua.

⁴²¹ Para el Embajador Gao Kexiang, la ida de Figueiredo a China abre un nuevo ciclo, “que sentó las bases de las futuras relaciones sino-brasileñas) (...) hemos dejado atrás el pasado de desconfianza; hemos dado vuelta la página (Biato, 2010, Apéndice G – Entrevista con Gao Kexiang, p. G 2, citado en p. 44)”.

[...] Durante todo el período de los gobiernos Geisel y Figueiredo, la intensificación de las relaciones en sectores distintos del comercial fue obstaculizada por segmentos conservadores, especialmente localizados en las Fuerzas Armadas (Machado, 1986, *apud* Biato, 2010, p. 45).

José Sarney, por su parte, llega a China cuatro años más tarde, como representante de la institucionalidad democrática restaurada, y su visita se prolonga entre el 3 y el 8 de julio de 1988. Al ser recibido por Deng, a la sazón jefe de la Comisión Militar Central del PCCh, el 5 de julio, éste indica que “debemos emprender esfuerzos a fin de dar contribuciones al mundo. Para ello, los países del Tercer Mundo deben intensificar su cooperación mutua”. Sarney le responde en un discurso en la Universidad de Beijing, donde recibe el título de Doctor Honoris Causa:

[...] China y Brasil, por sus características propias en términos de espacio, recursos naturales y población, son países en desarrollo que tienen, como pocos, la capacidad de dominar una amplia gama de elementos del sistema técnico contemporáneo. Nuestros países ya se han lanzado a la conquista de sectores estratégicos de alta tecnología: energía nuclear, cohetes y vectores de lanzamiento, industria aeronáutica, telecomunicaciones, biotecnología, microelectrónica y otros. Brasil y China son países semejantes: territorio, producción industrial, inconformidad con el inmovilismo, certeza de nuestro espacio, recursos naturales y humanos (Sarney, 1988, *apud* Becard, 2008, p. 111)⁴²².

La retórica discursiva sobre cooperación e intercambio enfrenta, sin embargo, obstáculos concretos. Como lo enfatiza Becard:

[...] A pesar del prometedor escenario de las relaciones sino-brasileñas a finales de los años ochenta, varios factores como el transporte caro, las infraestructuras deficientes y los productos poco competitivos —del lado brasileño— y la necesidad de ajustar el programa de reforma económica y mejorar las infraestructuras portuarias y ferroviarias —del lado chino— fueron identificados como obstáculos a la expansión del comercio bilateral (Becard, 2011, p. 34)⁴²³.

⁴²² Versión en portugués: “[...] A China e o Brasil, devido a características próprias em termos de espaço, recursos naturais e população, são países em desenvolvimento que dispõem como poucos da capacidade de dominar uma vasta gama de elementos do sistema técnico contemporâneo. Nossos países já se lançaram à conquista dos setores estratégicos de alta tecnologia: energia nuclear, foguetes e vetores de lançamento, indústria aeronáutica, telecomunicações, biotecnologia, micro-eletrônica e outros mais. Brasil e China são países semelhantes: território, produção industrial, inconformidade com o imobilismo, certeza do nosso espaço, recursos naturais e humanos...” En “Ciência e Tecnologia: patrimônio de todos – um alerta contra a utilização econômica do saber”. Palestra proferida pelo Presidente José Sarney na Universidade de Pequim, in *Resenha de Política Exterior do Brasil*, número 58, julho, agosto e setembro de 1988, pp. 7-13. Más detalles de la visita de ambos Presidentes, Figueiredo y Sarney, a la RPC, en Becard (2008, p. 104-111), donde se entrega amplia información al respecto.

⁴²³ Versión en portugués: “[...] Apesar do cenário promissor para as relações sino-brasileiros ao final dos anos 1980, diversos fatores como transporte caro, infraestrutura deficitária e produtos

Es evidente que el cuadro de las relaciones está aún en construcción y no sin algunas dificultades. Hay limitaciones mutuas, en lo que se refiere al financiamiento de las exportaciones, y ambos países pasan por problemas de caja y ajustes en sus procesos de crecimiento. En el caso brasileño, apenas un año después de firmado el acuerdo sobre el ambicioso proyecto CBERS, en 1988, Brasil incumple sus obligaciones financieras y la iniciativa sufre un largo paréntesis. El regreso de la democracia a Brasil, en 1985, propicia el reencuentro pleno con la comunidad internacional, pero es acompañado por turbulencias económicas que se prolongarán por una década y que hicieron que en 1993 se registrara una hiperinflación del 2.477% anual. Inciden en este complejo escenario, la cuestión de la deuda externa, la moratoria decretada en 1987 y el fin de los grandes proyectos de la era Geisel.

La suma de factores domésticos y externos llevó a Brasil y China a disminuir su presencia exterior de un modo extrañamente convergente, como lo destaca Becard, al hacer un resumen de lo acontecido en el ámbito de la relación bilateral en el período 1989-1991:

[...] Por otra parte, la represión de los movimientos democráticos en China, en mayo y junio de 1989, provocó fuertes reacciones, especialmente en el mundo occidental, obstaculizando durante un tiempo la apertura económica de China. El proceso de desintegración soviética, desencadenado en agosto de 1991, también influyó en el aislamiento de China del sistema internacional. Los efectos de esta serie de acontecimientos sobre las relaciones sino-brasileñas fueron enormes, y se dejaron sentir a lo largo de los primeros años de la década de 1990 (Becard, 2008, p. 147)⁴²⁴.

4.3.3 Breve paréntesis, con un importante intervalo, en la marcha de las relaciones bilaterales (1990-1992)

La caída del muro de Berlín (1989) señala la apertura de una época de reinado unipolar de EE.UU., desde el punto de vista geopolítico, con el “fin de la

pouco competitivos —do lado brasileiro— e necessidade de ajustar o programa de reforma econômica e de efetuar melhorias na infraestrutura portuária e ferroviária —do lado chinês— foram identificados como sendo empecilhos à expansão do comércio bilateral”.

⁴²⁴ Versión en portugués: “[...] Por outro lado, a repressão aos movimentos democráticos na China, em maio e junho de 1989, provocou reações vigorosas especialmente no mundo ocidental, entrando, por um tempo, a abertura econômica da China. O processo de desintegração soviética, desencadeado em agosto de 1991, também influenciou no isolamento da China perante o sistema internacional. Os efeitos destes grupos de eventos nas relações sino-brasileiras foram enormes, os quais se fizeram sentir ao longo dos primeiros anos da década de 1990”.

historia” y de un avasallador avance del neoliberalismo, sin enemigos visibles a la vista, desde el campo económico. Ambos supuestos son cuestionados desde el liderazgo chino, que se opone al “congelamiento del poder” en manos de las grandes potencias occidentales y lleva a cabo una estrategia de desarrollo que, aprovechando, sin duda, la globalización y los “espíritus animales” del capitalismo (Keynes, 1936), no renuncia a la planificación y al control estatal, como recursos estratégicos de largo alcance para la obtención de sus metas de crecimiento.

En Brasil, en cambio, a partir de la elección de Fernando Collor de Mello como Presidente (1990-1992), se produce un interregno en las políticas desarrollistas y autonomistas de Itamaraty, para dar paso a una política externa en que la línea predominante es cerrar filas otra vez con Washington, como lo hizo el gobierno de Eurico Dutra (1946-1951) para procurar sacar ventajas de este nuevo alineamiento en el marco de la *pax americana* en ciernes.

Diversos autores brasileños son extremadamente críticos con este giro que supone pasar de la autonomía por la diversificación a la autonomía por la participación, según la definición de Vigevani y Cepaluni, 2007. Becard (2011), enumera, entre ellos, además, a Moniz Bandeira (2004), Visentini (2005) y Cervo y Bueno (2008). La reacción frente al nuevo escenario consiste en abrir “el mercado interno de manera unilateral (...) sin garantías de competitividad y exigencias de contrapartida, perjudicando el avance de las políticas desarrollistas brasileñas”. La convergencia con los países desarrollados, durante el gobierno Collor,

[...] en detrimento de socios alternativos, como los chinos— se justificaba por la necesidad de recuperar terreno y credibilidad, perdidos a lo largo de la década de 1980 debido a la crisis de la deuda, la inestabilidad monetaria y el estancamiento económico brasileño (Becard, 2011, p. 34-35)⁴²⁵.

China, en tanto, debe encarar una fase de relativo aislamiento, que sobreviene tras los sucesos de la Plaza Tiananmen, cuando se reprimen manifestaciones de disidencia. La crítica occidental a estas acciones se traduce en un informal bloqueo económico y tecnológico que dura alrededor de cinco años. La implosión soviética hace, a su vez, que Beijing entre en un período de ensimismamiento para evitar repetir esa amarga y crítica experiencia. Pero ello no

⁴²⁵ Versión en portugués: “[...] en detrimento de “parcerias alternativas, como a chinesa- foi justificada diante da necessidade de recuperação de terreno e credibilidade, perdidos ao longo da década de 1980 devido à crise de endividamento, da instabilidade monetária e da estagnação econômica brasileira”.

le impide buscar nuevas plataformas de aceleración y ampliación del proceso de reforma y apertura hacia el mundo.

[...] La importancia adquirida por los factores económicos en el escenario internacional también despertó nuevos intereses y abrió diferentes posibilidades de maniobra para China. En el caso de América Latina, el énfasis chino se centró en establecer políticas gubernamentales y no gubernamentales cada vez más pragmáticas en diferentes áreas. Así, menos de un año después de los sucesos de Tien-an-men, se reinició el intercambio de visitas de altas autoridades, además de la mejora de los mecanismos de consulta política bilateral a nivel ministerial con varios países latinoamericanos (Becard, 2011, p. 35)⁴²⁶.

Mayo de 1990: La relativa parálisis y “congelamiento” de la relación bilateral, debido a que ambos países deben atender emergencias domésticas demandantes y urgentes, sin embargo, no es total. Entre los días 17 y 19 de mayo, a poco más de once meses de la represión de las manifestaciones ciudadanas en Tiananmen, Collor de Mello recibe la visita del Presidente de la RPC, Yang Shangkun, el primer jefe de Estado chino que llega a Brasil. En forma muy llamativa, Collor destaca, en su discurso de recepción, la implementación del CBERS, proyecto que estaba virtualmente paralizado por la suspensión de los aportes brasileños.

[...] En las relaciones sino-brasileñas siguió prevaleciendo una situación contradictoria, en la que el consolidado diálogo político-diplomático y el amplio aparato jurídico-institucional —apoyados en más de 50 actos bilaterales— coexistieron con unas relaciones comerciales mediocres y una cooperación científica y tecnológica sujeta a graves problemas financieros (Becard, 2011, p. 35)⁴²⁷.

Al final, el gobierno de Collor, un *outsider* que se presentaba como un renovador de la política, naufraga en medio de acusaciones de corrupción y, tras un veloz proceso de *impeachment*, es reemplazado por el vicepresidente Itamar Franco, en octubre de 1992. Con él, Brasil vuelve a su postura tradicional y “la preferencia dada inicialmente por la política exterior brasileña a los países desarrollados estaba dando paso a relaciones con países en desarrollo con gran

⁴²⁶ Versión en portugués: “[...] A importância adquirida pelos fatores econômicos no cenário internacional também despertou novos interesses e abriu distintas possibilidades de manobra para a China. Com a América Latina, a China primou pelo estabelecimento de políticas governamentais e não governamentais em diferentes âmbitos de caráter crescentemente pragmático. Sendo assim, menos de um ano após os eventos de Tien-an-men, foram reiniciadas as trocas de visitas de altas autoridades, além de aprimorados os mecanismos de consulta política bilaterais em âmbito ministerial com diversos países latino-americanos”.

⁴²⁷ Versión en portugués: “[...] Continuava a imperar situação contraditória nas relações sino-brasileiras, em que o diálogo político-diplomático consolidado e o amplo aparato jurídico-institucional -sustentados por mais de 50 atos bilaterais- conviviam com relações comerciais medíocres e cooperação científica e tecnológica submetida a sérios problemas financeiros”.

potencial de cooperación (Ibídem, p. 35)". Las relaciones con Asia, en general, y con China, en particular, volvieron a ser incentivadas con fuerza.

El canciller de Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, invitó al Embajador chino en Brasilia, Shen Yunao, a una conversación sobre el estado de las relaciones bilaterales, el 13 de noviembre de 1992. Además, en el curso de ese año, pese a la agitación reinante en Brasil, diez misiones chinas, compuestas por ingenieros y técnicos, visitaron la represa de Itaipú, con el fin de conocer las experiencias locales en materia de construcción e implantación de usinas hidroeléctricas.

4.4 Establecimiento de la Asociación Estratégica (1993-2002)

1993: Este año se produce una seguidilla de visitas de autoridades de alto rango de China a Brasil. La primera, en marzo, es la del canciller de la RPC, Qian Qichen, quien firma dos convenios, en el área espacial y de energía eléctrica. Lo sigue el Vice-Primer Ministro Zhu Rongji, que permanece en Brasilia entre los días 28 de mayo e 1 de junio de 1993, reuniéndose con Franco, quien le manifiesta la disposición brasileña a ampliar la cooperación con China en todas las áreas. Ambos viajes son el preludio de un tercero, el del entonces Secretario General del PCCh, Jiang Zemin, en su primera incursión al extranjero tras haber sido designado jefe de Estado, que se convierte en un nuevo punto de inflexión en las relaciones sino-brasileñas.

En efecto: será durante esta gira cuando China y Brasil eleven su vínculo bilateral a la categoría de "*parceria*" (asociación) estratégica. Una de las primeras tentativas brasileñas de establecer una relación cualitativamente superior "con un actor internacional importante fuera del eje América Latina-Europa-Estados Unidos (Biato, 2010, p. 17)".

[...] Para China, la aproximación con Brasil siempre ha sido deseada debido a la importancia del país en América Latina, donde representa, dadas las dimensiones físicas de su economía y población, a lo que se añade un relativo avance tecnológico, el país más grande y avanzado de la región. Además de su peso regional, China reconoció pronto que Brasil reunía los requisitos necesarios para ejercer el liderazgo entre los países en desarrollo en la lucha por un orden internacional más justo, por su disposición a actuar con independencia y determinación en el escenario internacional

(Ibídem, p. 17)⁴²⁸.

En la otra vereda de la relación, razones similares movilizaban el interés de Brasil por situarse de manera significativa en el radar de China:

- Si, a principios de los años 90, la Asociación era vista por el Gobierno brasileño como una "línea auxiliar" de una política asiática brasileña que seguía teniendo a Japón como núcleo, a partir de los años 2000 China se convirtió en el núcleo central y ancla de la política asiática brasileña (Ibídem, p. 18)⁴²⁹.
- Por parte china, *el acercamiento a Brasil era una opción geopolítica interesante —aunque no crucial—* (énfasis nuestro) en un momento en que China estaba políticamente aislada del mundo occidental debido a los incidentes de la Plaza de la Paz Celestial y mantenía relaciones difíciles con la mayoría de sus vecinos. A China también le interesaba la perspectiva de que Brasil se uniera a otros países a mediano plazo como opción adicional para el suministro de materias primas que necesitaba (Biato, 2010, p. 20)⁴³⁰.

Esta última observación de Biato es de gran relevancia para cualquier observador atento, pues significa que la atención que Beijing puede dispensar a determinados socios comerciales y políticos de la periferia o semi-periferia mundial no está garantizada *ad eternum*, dado que, como toda toma de decisiones, en materia de política externa, está sujeta a un análisis puntual de las circunstancias que la rodean y un cálculo de costos y beneficios. Conviene, en este sentido, tener presente una reflexión del académico chino Xu Feng (1996), referenciada por Becard (2008, p. 64-65):

[...] Cuando China se encuentra aislada o extremadamente limitada en el sistema internacional, busca la solidaridad del Tercer Mundo (como ocurrió en la década de 1960, con la alianza con los países del Tercer Mundo de Asia y África); cuando China no se encuentra en esta posición de aislamiento o restricción, el Tercer Mundo tiende a quedar relegado a un papel periférico (como ocurrió a principios

⁴²⁸ Versión en portugués: "[...] Para a China, a aproximação com o Brasil sempre foi almejada pela importância do país dentro da América Latina, onde representa, dadas as dimensões físicas de sua economia e população, às quais se agrega um relativo avanço tecnológico, o maior e mais avançado país da região. Para além de su peso regional, reconheceu desde cedo a China que o Brasil reunia, adicionalmente, pela sua disposição de atuar no cenário internacional com independência e determinação, os requisitos necessários para exercer liderança entre os países em desenvolvimento, na luta por uma ordem internacional mais justa".

⁴²⁹ Versión en portugués: "[...] Se, no início dos anos noventa, a Parceria foi encarada pelo Governo brasileiro como uma 'linha auxiliar' de uma política asiática brasileira que ainda tinha no Japão seu núcleo central, a partir dos anos 2000 a China passou a ser o núcleo central e âncora da política asiática brasileira

⁴³⁰ Versión en portugués: "[...] Do lado chinês, a aproximação com o Brasil era uma opção geopolítica interessante —mas não crucial— numa época em que a China se encontrava politicamente isolada do Mundo Ocidental em função dos incidentes da Praça da Paz Celestial e vivia relações difíceis com a maior parte de seus vizinhos. Interessava à China igualmente a perspectiva de vir o Brasil, a médio prazo, juntar-se a outros países como uma opção adicional para o suprimento de matérias-primas de que necessitava".

de la década de 1970) (Xu Feng, 1996)⁴³¹.

Como sea, es la economía, nuevamente, la variable más dinámica y protagónica de la relación y la que arrastra tras de sí a otros elementos determinantes como la política y la geopolítica, en un escenario de geografía variable, con grandes y rápidos dislocamientos que reconfiguran el sistema internacional en forma acelerada. No hay que olvidar que en los 70 y en los 80, Brasil invierte pesadamente en el regionalismo, creando medidas de confianza recíprocas con Argentina y echando las bases para la construcción del MERCOSUR (1991).

Las prioridades de China también están puestas, *grosso modo*, en afianzarse como líder regional en Asia y ordenar las relaciones -problemáticas, en algunos casos- con sus países vecinos (p. e.: Vietnam e India). Pero no es momento, tampoco, de desaprovechar oportunidades de negocios. Así, pues, tras un descenso de los intercambios comerciales sino-brasileños, en la segunda mitad de los 1980, estos se vuelven a recuperar en 1994, cuando las exportaciones de Brasil suman US\$ 820 millones, contra US\$ 360 millones de importaciones, recuperando valores próximos a los de 1985.

Se ha configurado, así, una nueva realidad global: China ya está en un nivel claramente superior, en términos de capacidad exportadora, que cualquiera de sus socios del Tercer Mundo. Con América Latina, sus prioridades son claras: obtención de recursos energéticos, materias primas y mercados para sus exportaciones, además de la contención de la influencia de Taiwán y del apoyo político mutuo en foros internacionales (Becard, 2011, p. 36).

[...] Como resultado de su presencia en la región, en la primera mitad de la década de 2000, el comercio entre China y los países latinoamericanos creció aproximadamente un 70%, concentrándose el comercio en unos pocos países (Brasil, con un 30%, y México, Chile, Argentina, Panamá, Perú y Venezuela, con un 50% del total de los intercambios) —y pocos productos— minerales, alimentos, pesca y petróleo. Las múltiples inversiones chinas en la región se han producido principalmente en áreas relacionadas con la extracción de materias primas y la construcción de infraestructuras

⁴³¹ Versión en portugués: “[...] Quando a China se encontra ilhada ou extremamente limitada no sistema internacional, busca a solidariedade do Terceiro Mundo (como ocorreu nos anos 1960, com a aliança com os países do Terceiro Mundo na Ásia e África), quando a China não se encontra nessa posição de isolamento ou restrição, o Terceiro Mundo tende a ser relegado a um papel periférico (como sucedeu no início dos anos 1970)”.

(Ibídem, p. 36)⁴³².

En el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), siguiendo lo que fue su política internacional como canciller de Franco, se apostó fuerte en las relaciones con la RPC, en sus tres dimensiones más activas: ámbito comercial, inversiones empresariales conjuntas y proyectos de ciencia y tecnología. “De 2000 a 2004, las compras chinas en Brasil aumentaron un 351,8% y las brasileñas en China un 106%, lo que llevó a este país a convertirse en el cuarto socio comercial de Brasil. (Ibídem, p. 36)”. ¿El problema central para Brasil? La reprimarización brutal de su pauta exportadora:

[...] Una parte considerable de las exportaciones brasileñas a China estaba constituida por materias primas y productos alimenticios - mineral de hierro, acero y complejo de soja-, que en conjunto representaban más del 70% de las ventas en 2004. El énfasis brasileño en el agronegocio continuó en el tiempo, y también se reclamó espacio en el mercado chino para otros productos de esta área, como la carne (Becard, 2011, p. 36)⁴³³.

Así, un balance de las exportaciones brasileñas entre 2001 y 2003 muestra que el 55% de ellas estaba constituido por mercancías de bajo contenido tecnológico, con una alta concentración en productos agropecuarias y con aquellos de mayor elaboración, los siderúrgicos, en baja (Ibídem, p. 36). Por eso quizás, a la hora de hacer un balance de la relación bilateral, desde 2010, Biato sea muy autocrítico y tajante, ante ese desfase que muestra a un Brasil desindustrializado frente a una China que añade cada vez mayor valor agregado a sus productos, en un proceso que tiende a profundizarse de manera sostenida.

[...] Este libro llega en un momento en que tanto China como Brasil se enfrentan al reto de actualizar su Asociación Estratégica, dada la acumulación, en los últimos años, de divergencias puntuales, especialmente en materia comercial, pero también política. En el caso de Brasil, es necesario aprovechar las oportunidades que ofrece China como gran consumidor de materias primas sin sacrificar segmentos de la industria brasileña que vienen perdiendo espacio frente a las importaciones chinas y que no tienen otra

⁴³² Versión en portugués: “[...] Como fruto de sua presença na região, registrou-se, na primeira metade dos anos 2000, crescimento do comércio entre China e países latino-americanos de aproximadamente 70%, com concentração das trocas em poucos países (Brasil, com 30%, e México, Chile, Argentina, Panamá, Peru e Venezuela, com 50% do total dos intercâmbios) —e poucos produtos— minérios, alimentos, pesca e petróleo. Os múltiplos investimentos chineses na região ocorreram principalmente em áreas relacionadas à extração de matérias-primas e construção de infraestrutura”.

⁴³³ Versión en portugués: “[...] Uma considerável parte das exportações do Brasil para a China foi composta por matérias-primas e alimentos -minério de ferro, aço e complexo de soja- que representaram conjuntamente mais de 70% das vendas em 2004. A ênfase brasileira no agronegócio continuou com o passar do tempo, tendo sido feita, ademais, reivindicação de espaço no mercado chinês para outros produtos desta área, a exemplo das carnes”.

alternativa que lanzar respuestas innovadoras. Intentaremos demostrar que, dado el proceso de globalización e internacionalización que vive actualmente la economía internacional, cualquier solución puramente reactiva —como el proteccionismo— es inocua, y que a Brasil le corresponde ascender en la escala tecnológica, produciendo bienes diferenciados de los chinos y reduciendo los costes internos, mediante reformas económicas (repetidamente aplazadas), para sortear unos costos de producción cada vez más elevados (Biato, 2010, p. 20)⁴³⁴.

4.5 Maduración de la relación bilateral en los dos períodos de la administración Lula (2003-2010)

De 2000 a 2006, se registra lo que Biato (2010, p. 26) llama una “impresionante expansión del comercio bilateral Brasil-China (...) en el que las exportaciones brasileñas a China, favorecidas por la creciente demanda de materias primas por parte de la industria china, crecen casi un 500%”. El gobierno de Lula (2003-2011) entregó la conducción de Itamaraty a Celso Amorim, el cual ya había sido canciller de Itamar Franco y desarrolló, ya entonces, en los primeros años de la década de los 1990, una estrategia de diversificación de las relaciones, buscando alargar la presencia de Brasil en el sistema internacional y estableciendo una señal de continuidad con la Política Externa Independiente (PEI), promovida antes que él, en los 1960, por San Tiago Dantas, Arinos de Melo Franco y Araújo Castro⁴³⁵.

La mesa estaba servida para continuar con los avances en la relación bilateral con China, en la perspectiva de transformar a Brasil en un *global player*. El viaje de Lula a China, en mayo de 2004, junto a nueve ministros, seis gobernadores y cerca de 400 empresarios, fue un paso decisivo para la creación de acuerdos de nueva generación entre ambos países.

⁴³⁴ Versión en portugués: “[...] Este livro surge, portanto, em momento em que tanto a China quanto o Brasil enfrentam o desafio de proceder a um *aggiornamento* da Parceria Estratégica, dado o acúmulo, nos últimos anos, de divergências específicas, sobretudo em matéria comercial, mas também política. No caso do Brasil, cumpre aproveitar as oportunidades oferecidas pela China como grande consumidora de matérias-primas sem ao mesmo tempo sacrificar segmentos da indústria brasileira, que vêm perdendo espaços para importações chinesas e que não têm alternativa senão lançar mão de respostas inovadoras. Procurar-se-á mostrar que, diante do processo de globalização e internacionalização por que passa a economia internacional hoje, quaisquer soluções puramente reativas -como o proteccionismo- são inócuas, e que cabe ao Brasil galgar a escada tecnológica, produzindo bens diferenciados dos chineses e reduzindo custos internos, por meio de reformas econômicas (seguidamente adiadas), de forma a contornar custos de produção cada vez mais elevados”.

⁴³⁵ Este último fue quien, como canciller brasileño, difundió, en un discurso de 1963, en la ONU, la idea de las “Tres D”, como vectores de la PEI brasileña: Democracia, desarrollo y defensa.

Como resultado de esta gira, se forma la Comisión Sino-Brasileña de Alto Nivel y Coordinación (COSBAN), cuyo fin era reforzar los vínculos institucionales, “entonces limitadas a comisiones mixtas estancadas y poco dinámicas, la mayoría de las cuales llevaban años sin reunirse (Biato, 2010, p. 28)”. En noviembre de 2004, en retribución a esa visita de Estado, el Presidente Hu Jintao, acompañado también por una nutrida delegación, llega a Brasil. El gobierno de Lula le concede en esa ocasión a China el reconocimiento del estatus de economía de mercado⁴³⁶, bajo encendidas protestas del sector del empresariado brasileño nucleado en la FIESP (Federación de Industrias del Estado de Sao Paulo)⁴³⁷.

[...] El nuevo auge de las exportaciones chinas de productos manufacturados a Brasil y la relativa pérdida de dinamismo de las exportaciones brasileñas a China reducirían, en sectores sensibles del empresariado nacional, la base de apoyo a la intensificación de la Asociación Estratégica. Antes vista, sobre todo, como un mercado inagotable para las exportaciones brasileñas, China pasó a representar, a finales de 2004, un peligroso competidor industrial para sectores limitados —pero activos— del empresariado brasileño (Biato, 2010, p. 227) ⁴³⁸.

Se agitaba el fantasma de una “invasión de productos chinos” que destruiría a grandes sectores de la industria nacional en Brasil. Pero las diferencias consiguen ser resueltas en el marco de estas nuevas instancias de diálogo bilateral que se muestran eficientes y proactivas. No faltan los motivos de roce y controversia, pero, en general, se superan con éxito a través de los canales que corresponden. En el plano comercial, por ejemplo, el intercambio intensificado genera, a veces, “reflejos negativos para Brasil, como el caso del embargo temporario contra la soja brasileña en 2004 y la tentativa de intimidar a los exportadores brasileños de mineral de hierro a no aumentar sus precios en 2006 (Biato, 2010, p. 27)”.

Pero las situaciones se negocian, caso a caso, y usualmente se llega a resultados positivos para los dos partes. Así, Brasil consigue conquistar nuevos espacios en sus exportaciones para el agronegocio, en general, y las carnes

⁴³⁶ “A cambio de tal reconocimiento, Brasil esperaba recibir el apoyo chino a su candidatura como miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU, lo que de hecho no ocurrió (Becard, 2011, p. 38)”.

⁴³⁷ Véase, para más detalles, Becard, 2008, p. 252.

⁴³⁸ Versión en portugués: “[...] O novo surto de exportações chinesas de manufaturados para o Brasil e a relativa perda de dinamismo das exportações brasileiras para a China iriam reduzir, em setores sensíveis do empresariado nacional, a base de apoio à intensificação da Parceria Estratégica. Antes vista sobretudo como um mercado inesgotável para exportações brasileiras, a China passou a representar, já no final de 2004, um perigoso concorrente industrial para limitados —porém atuantes— setores do empresariado brasileiro”.

bovinas y de aves, en particular, y “en sectores estratégicos de alta tecnología, como el mercado chino de reactores regionales, objetivo de una ofensiva comercial de Embraer (Ibídem, p. 27)”.

[...] En el ámbito comercial, las concesiones que permitieron encontrar una solución a las preocupaciones de importantes sectores industriales brasileños vinieron fundamentalmente de la parte china, que aceptó esquemas de reducción de sus exportaciones a Brasil, primero en el área textil y después en el sector del juguete. Este primer entendimiento, formalizado en febrero de 2006, despejó el horizonte hasta el punto de que un mes después, el Vicepresidente José Alencar visitó China (Ibídem, p. 28)⁴³⁹.

De hecho, la primera reunión de la ya mencionada COSBAN se realizó en Beijing, en marzo de 2006, presidida por Alencar y por la Vice-Primer Ministra de China, Wu Yi, y allí se definieron siete áreas temáticas prioritarias para las dos partes: política, economía, comercio, ciencia y tecnología, espacial, agricultura y cultural-educacional. Es importante, en todo caso, apuntar que, a pesar de la relevancia dada por ambos gobiernos a este organismo de coordinación, no se produjo ninguna nueva reunión del COSBAN de alto nivel hasta 2012 (véase Cordeiro Pires; Santillán, 2014, p. 352-354).

Como sea, en 2009, al conmemorarse los 35 años de la reanudación de relaciones diplomáticas, Lula realiza su segunda visita oficial a China (18 de 20 de mayo). En esa ocasión, un comunicado conjunto de ambos gobiernos enumera algunos de los principales avances registrados en la senda del fortalecimiento de la relación bilateral:

- [...] i) la “Agenda China”, en el área comercial, lanzada en julio de 2008⁴⁴⁰; ii) la COSBAN, implementada en 2006 y responsable de la coordinación de diversas vertientes del vínculo mutuo; iii) el Diálogo Estratégico, creado en 2007; y iv) el Diálogo Financiero Brasil-China, creado en 2008 (Becard, 2011, p. 38).
- [...] Para el período 2010-2014, se estableció un Plan de Acción Conjunto que abarca todas las áreas de cooperación bilateral, aprobado en abril de 2010 (BRASIL, 2010). A nivel global, se hizo notoria la cooperación mutua en foros multilaterales, como la estrecha comunicación mantenida en el G5, el grupo de los BRIC (Brasil, Rusia, India y China) —que se convirtió en BRICS con la

⁴³⁹ Versión en portugués: “[...] No âmbito comercial, as concessões que permitiram encontrar solução para as inquietações de importantes setores industriais brasileiros partiram fundamentalmente do lado chinês, que aceitou esquemas de redução de suas exportações para o Brasil, primeiramente na área têxtil, em seguida no setor de brinquedos. Esse primeiro entendimento, formalizado em fevereiro de 2006, desanuviou o horizonte a ponto de viabilizar a visita à China, um mês depois, do Vice Presidente José Alencar”.

⁴⁴⁰ Uno de sus puntos importantes fue el llamado a “equilibrar de modo quantitativo e qualitativo a balança comercial sino-brasileira, por meio do aumento da exportação de produtos industrializados brasileiros (Becard, 2011, p. 38, citando a Barral, 2008)”.

entrada de Sudáfrica en 2010—, la cumbre financiera del G20 y el G20 de la Organización Mundial del Comercio [OMC] (Becard, 2011, p. 38)⁴⁴¹.

El balance de los dos gobiernos de Lula, que culminaron el 1 de enero de 2011, al entregarle la faja presidencial a Dilma Rousseff, fue, sin duda, ampliamente favorable y satisfactorio, en lo que se refiere a la expansión y consolidación de las relaciones sino-brasileñas. Lo cual se inscribía, desde el lado brasileño, en el marco de una planificación estratégica más extensa, general y abarcadora, y que incluía fortalecer los vínculos de Brasil, en primer lugar, con países emergentes y potencias medias como él mismo (esto es, además de los BRICS, países como Irán, Turquía y Egipto), pero también con las naciones que integran su plataforma natural de proyección —América del Sur, en particular, y Latinoamérica, en general—, y naciones árabes, africanas y asiáticas.

Con todo, no es posible dejar de advertir que, pese a los ingentes esfuerzos diplomáticos realizados por la Cancillería y el gobierno brasileño, en el sentido de hacer menos asimétricos y desiguales, en términos de valor incorporado, los intercambios con la RPC, a fines de los años 2000 ya quedó en evidencia que esta dinámica se debía a fenómenos estructurales que era y es extremadamente difícil, sino imposible, de mitigar a través de simples procesos de *barganha* (trueque o intercambio de favores). Como bien dice Biato:

[...] A pesar de los muchos avances alcanzados en la relación bilateral desde 1993, entre los que destaca el programa CBERS, *los principales logros bilaterales, especialmente el reciente crecimiento excepcional del comercio bilateral, dependieron menos de las acciones oficiales brasileñas que del crecimiento económico chino y del consiguiente aumento natural de la demanda china de materias primas y productos básicos brasileños*. En el área comercial, se verificará que, si las economías de ambos países están hoy mucho más entrelazadas y son mutuamente más dependientes que en el pasado, este proceso no se dio sin costos, y llevó a Brasil, contrariamente a lo que había ocurrido en los años ochenta, a desempeñar el papel de proveedor de materias primas y a China, el de exportador de productos manufacturados (Biato, 2010, p. 29)⁴⁴².

⁴⁴¹ Versión en portugués: “[...] Para o período de 2010-2014, foi estabelecido um Plano de Ação Conjunta contemplando todas as áreas de cooperação bilateral, aprovado em abril de 2010 (BRASIL, 2010). No plano global, tornou-se notória a cooperação mútua em foros multilaterais, a exemplo da estreita comunicação mantida no G- 5, no grupo BRICs (Brasil, Rússia, Índia e China) — transformado em Bricsa, com a entrada da África do Sul a partir de 2010—, na Cúpula do G-20 financeiro e no G-20 da Organização Mundial do Comércio [OMC]”.

⁴⁴² El énfasis en cursiva es nuestro. Versión en portugués: “[...] a despeito dos muitos progressos alcançados no relacionamento bilateral desde 1993, dentre os quais se destaca o programa CBERS, os principais êxitos bilaterais, sobretudo o excepcional crescimento recente do comércio bilateral, dependeram menos de ações oficiais brasileiras do que do crescimento econômico chinês

La declaración de impotencia frente a dinámicas que exceden con mucho el diseño de posibles estrategias de contrabalanceo y equilibrio es evidente y apunta a un dato central de la causa: con su heterodoxo y original modelo de desarrollo, China ha alcanzado un nivel que la coloca ya mucho más cerca de los países hegemónicos centrales (EE.UU. y Europa Occidental) que del Tercer Mundo, que es el espacio donde, ritualmente, sus dirigentes la ubican. Al decir de Biato:

[...] Aunque sigue habiendo muchos elementos comunes en la actuación de ambos países —como el fortalecimiento de la ONU y el rechazo del unilateralismo—, la transformación de China en una gran potencia política y económica, al mismo tiempo beneficiaria de un proceso de globalización económica y objeto de insistente cortejo por parte de las potencias occidentales, tiende a hacer de China, retórica aparte, una potencia "satisfecha" con la actual estructura política y económica mundial y cada vez menos proclive a defender posiciones principistas vinculadas a la defensa de un estatus —el de país en desarrollo— que está rápidamente dejando de lado (Ibídem, p. 29-30)⁴⁴³.

Para este autor, nadie puede cuestionar que el salto cualitativo de Beijing a las “grandes ligas” ya fue dado y que cualquier país que quiera lidiar con China, tendrá que incorporar este hecho como un elemento central de su análisis. Biato ilustra su punto con un ejemplo emblemático respecto al cambio de postura de la dirigencia china:

[...] su reñida oposición a la reforma del CSNU, proyecto que apunta a elevar el perfil de países de la importancia de India, Brasil, Alemania y Japón, señala el abandono del posicionamiento contestatario chino anterior en relación al ‘hegemonismo’ de las grandes potencias, señala su disposición de convivir con un sistema en el cual es aceptado como un miembro importante y crecientemente útil a las otras potencias (Biato, 2010, p. 30)⁴⁴⁴.

e do consequente aumento natural da demanda daquele país por matérias-primas e commodities brasileiras. Na área comercial, constatará que, se as economias dos dois países são hoje muito mais entrelaçadas e mutuamente dependentes do que eram no passado, esse processo não se deu sem custos, tendo levado o Brasil, contrariamente ao que ocorrera nos anos oitenta, a desempenhar o papel de fornecedor de matérias-primas e, a China, ao de exportador de manufaturados”.

⁴⁴³ El énfasis en *italica* otra vez es nuestro. Versión en portugués: “[...] Embora continuem existindo muitos elementos em comum na atuação dos dois países —como o fortalecimento da ONU e o rechaço ao unilateralismo— a transformação da China em uma grande potência política e econômica, ao mesmo tempo beneficiária de um processo de globalização econômica e objeto de cortejo insistente da parte das potências ocidentais, tende a fazer dela, retórica à parte, uma potencia “satisfeita” com a atual estrutura política e econômica mundial e cada vez menos afeita à defesa de posições principistas ligadas à defesa de um status —a de país em desenvolvimento— que ela está rapidamente deixando de lado”.

⁴⁴⁴ Versión en portugués: “[...] Sua renhida oposição à reforma do CSNU, projeto que visa elevar o perfil do países da importância da Índia, Brasil, Alemanha e Japão, assinala o abandono do posicionamiento contestatório chinês anterior em relação ao ‘hegemonismo’ das grandes

Es más: como parte de su trabajo de campo, Biato Junior entrevistó a Marco Aurélio García, quien fuera Asesor especial de la Presidencia en asuntos internacionales en los gobiernos de Lula y Dilma, y García también fue taxativo, según lo que él pudo interpretar de esa charla, al recalcar que

[...] es clara la resistencia de China a los cambios del *status quo* internacional y su disposición a aliarse a EE.UU. en la mantención de ese *status quo*, aun cuando esa actitud, en la práctica, va en contra de su tesis de la multipolaridad (Biato, 2010, p. 30)⁴⁴⁵.

4.6 Visita a China y suscripción de la Asociación Estratégica Global (2012): Primeros pasos del gobierno de Dilma Rousseff

Si el concepto de Asociación Estratégica, como la que acordó Brasil con China en 1993, ya es problemático y proclive a ser objeto de cuestionamientos y matices⁴⁴⁶, qué decir, entonces, de la noción de “Asociación Estratégica Global”, que es el nuevo nivel al que se alzó la relación bilateral durante la visita del Primer Ministro chino Wen Jiabao, a Brasil, en junio de 2012, en paralelo a su asistencia la Conferencia Mundial Rio+20. Para un estudioso chino (Hao Su, 2009), citado por Gonçalves y Baubab Brito (2010, p. 13):

• [...] El sistema de asociación chino puede dividirse, a grandes rasgos, en cuatro niveles: (i) asociación estratégica; (ii) asociación global o integral (*comprehensive partnership*); (iii) asociación amistosa y cooperativa (*friendly and cooperative partnership*); y (iv) relaciones amistosas de cooperación, en orden decreciente de importancia. Así, la asociación estratégica es el nivel más alto de la estructura de asociación construida por la diplomacia china (Hao Su, 2009, p. 39, *apud* Gonçalves y Baubab Brito, 2010, p. 13)⁴⁴⁷.

potências e uma disposição de conviver com um sistema na qual é aceita como um membro importante e crescentemente útil às outras potências”.

⁴⁴⁵ Ibídem: [...] é clara ‘a resistencia da China a mudanças do *status quo* internacional e sua disposição de se aliar aos EUA na manutenção desse *status quo*’, mesmo que essa atitude, na prática, ‘vá contra a tese da ‘multipolaridade’”.

⁴⁴⁶ Basta ver la extensa literatura destinada a definir el significado de este concepto, empleado recurrentemente en la diplomacia, para comprobar que su uso se ha tornado ambiguo, por decir lo menos. Becard (2011), por ejemplo, le dedica cinco páginas al tema (p. 27-32), revisando opiniones sobre el particular de autores como Oliveira de Altemani, Abdenur, Lessa, Shambaugh y otros, para concluir que el concepto se ha banalizado bastante. “[...] La mayoría de las veces, en el proceso de calificación de las relaciones bilaterales promisorias, no se explicitaba la dimensión estratégica ni se indicaban los verdaderos elementos de convergencia entre los socios. Esta situación acabó por vulgarizar y restar sentido al uso del término (Becard, 2011, p. 30)”.

⁴⁴⁷ En cursiva en el original. Versión en portugués: “[...] o sistema chinês de parcerias pode ser dividido, grosseiramente, em quatro níveis: (i) parceria estratégica; (ii) parceria abrangente (*comprehensive partnership*); (iii) parceria cooperativa e amigável (*friendly and cooperative partnership*); e (iv) relações de cooperação amistosas, em ordem decrescente de importância. Deste

• [...] El establecimiento de asociaciones estratégicas comenzó con la confirmación de una asociación estratégica entre China y Brasil durante la visita del Presidente Jiang Zemin a Brasil en noviembre de 1993. El establecimiento de una asociación estratégica entre China y Brasil, ambas grandes naciones en desarrollo, simbolizó la madurez de las relaciones bilaterales, y es que la importancia de la "Cooperación Sur-Sur" entre China y Brasil ha superado con creces la categoría de las relaciones bilaterales (Ibídem, p. 13)⁴⁴⁸.

Es obvio, en todo caso, que esta calificación implica la concesión de algún tipo de preferencia o atención especial, y da cuenta del alto grado de desarrollo y confianza mutua que alcanzaron las relaciones bilaterales durante los gobiernos de Lula y Dilma Rousseff. En el caso de esta última, si bien hay consenso entre los especialistas que la mandataria nunca tuvo el mismo grado de activismo y protagonismo internacional que su antecesor en el cargo, cumplió la tarea de llevar la relación a niveles ascendentes, pese a que fue cada vez más demandada por urgencias provenientes de su "frente interno". Asunto sobre el que ya volveremos más adelante.

Lo cierto es que, tal como señalan Cordeiro Pires y Santillán (2014, p. 353), "la tendencia de intensificación de la relación bilateral fue reforzada en la visita (a China) de Dilma Rousseff, en abril de 2011", cuando la jefa de Estado, que había asumido el cargo el 1 de enero de ese año, participó también en una cumbre de los BRICS, efectuada en Sanya, en la zona sur de China.

[...] En la ocasión, fueron firmados acuerdos y memorandos en las siguientes áreas: defensa; creación del Centro Brasil-China de investigación e investigación en nanotecnología; cooperación bilateral en C&T en el campo del desarrollo del bambú; cooperación en recursos hídricos; metrología, normalización y calidad industrial; y cooperación deportiva (MRE, 2011, *apud* Cordeiro Pires; Santillán, 2014, p. 353)⁴⁴⁹.

Pero, sin duda, el resultado más importante del primer gobierno de Rousseff fue allanar y pavimentar el camino que un año más tarde condujo a la suscripción de la Asociación Estratégica Global —el punto más alto de la relación sino-brasileña

modo, a parceria estratégica é o nível mais alto da estrutura de parcerias construída pela diplomacia chinesa.

⁴⁴⁸ Versión de la cita original en inglés: "[...] The establishment of strategic partnerships started with the confirmation of a strategic partnership between China and Brazil during President Jiang Zemin's visit to Brazil in November 1993. Establishing a strategic partnership between China and Brazil, both great developing nations, symbolized the maturity of bilateral relations, which is because the significance of 'South-South Cooperation' between China and Brazil has far surpassed the category of bilateral relations".

⁴⁴⁹ Versión en portugués: "[...] Na ocasião, foram firmados acordos e memorandos nas seguintes áreas: defesa; estabelecimento do Centro Brasil-China de pesquisa e inovação em nanotecnologia; cooperação bilateral em C&T na área de desenvolvimento em bambu; cooperação em recursos hídricos; metrologia, normalização e qualidade industrial; e cooperação esportiva (MRE, 2011a)".

en toda su historia—, que se rubricó en Brasília, en junio de 2012. Y que fue precedida por la segunda reunión del COSBAN, realizada en esa misma ciudad, en febrero de ese año, y en la que se empezaron a redactar los dos significativos documentos que cuatro meses después allí se anunciarían: el Plan Decenal de Cooperación entre el gobierno de la República Federativa de Brasil y el gobierno de la República Popular China (2012-2021), y el acuerdo de *Parceria Estratégica Global*, según su definición en portugués. Las directrices para la cooperación del Plan Decenal, que definieron claramente prioridades de ambas partes, fueron las siguientes:

[...] (1) Ciencia, Tecnología, Innovación y Cooperación Espacial; (2) Minas, Energía, Infraestructura y Transportes; (3) Inversiones y Cooperación Industrial y Financiera; (4) Cooperación Económica-Comercial; (5) Cooperación Cultural, Educacional e Intercambio entre los Pueblos (MRE, 2012, *apud* Cordeiro Pires; Santillán, 2014, p. 354).

La tercera reunión cumbre de la COSBAN se efectuó en Guangzhou, China, en noviembre de 2013, y contó con la presencia del entonces Vice-Presidente brasileño, Michel Temer, y del Vice-Primer Ministro chino, Wang Yang. De acuerdo con el acta oficial divulgada después de este encuentro, fueron revisados los informes de trabajo de las subcomisiones específicas que integraban dicho organismo y se identificaron los avances logrados, hasta ese momento, en cada área. Vale la pena citar parte de esa acta donde se hace una evaluación general de ese trabajo en conjunto:

[...] En la reunión de trabajo previa a la Sesión Plenaria, el Vicepresidente Michel Temer y el Viceprimer Ministro Wang Yang evaluaron la evolución reciente de las relaciones bilaterales y de la situación político-económica internacional y dieron orientaciones para la conducción de la agenda sino-brasileña. Tomaron nota del establecimiento del Plan Decenal de Cooperación y del Diálogo Estratégico Integral y de la elevación de las relaciones al nivel de Asociación Estratégica Integral. Las Partes evaluaron positivamente el desempeño del comercio bilateral y de las inversiones recíprocas. Se comprometieron a realizar esfuerzos para aumentarlos y diversificarlos, con especial atención a los segmentos de mayor valor añadido, la agroindustria y los proyectos clave de energía e infraestructuras. Se congratularon por la intensificación de las relaciones en el área financiera y por la trayectoria de la cooperación en los campos de la ciencia, la tecnología y la innovación, el espacio, la cultura y la educación (MRE, 2013, referenciado por Cordeiro Pires; Santillán, 2014, p. 354)⁴⁵⁰.

⁴⁵⁰ Versión en portugués: “[...] Na reunião de trabalho antes da Sessão Plenária, o Vice Presidente Michel Temer e o Vice-Primeiro-Ministro Wang Yang avaliaram a evolução recente das relações bilaterais e a situação político-econômica internacional e forneceram orientações para a condução da agenda sino-brasileira. Assinalaram o estabelecimento do Plano Decenal de Cooperação e do

4.7 La era 2012-2015: Una etapa de intenso activismo a nivel bilateral y multilateral

De la lectura del texto anterior se desprende que ya existe un canal fluido de diálogo y comunicación construido entre ambas partes y paulatinamente se han ido generando mayores niveles de comprensión y articulación entre Brasil y China, mediante los cuales no sólo se han potenciado los vínculos económicos y comerciales, sino que también se han fortalecido el entendimiento mutuo y las relaciones políticas en los foros de gobernanza global, como remarcan, por ejemplo, Cordeiro Pires y Santillán (2014, p. 354). Y a partir de ahí puede concluirse que, tanto en la forma como en el fondo, los primeros tres años del gobierno de Dilma Rousseff parecen desmentir la idea, instalada con fuerza en ciertos sectores de la academia, de que en la segunda etapa de los gobiernos del PT se habría dado una cierta atenuación o deterioro en lo que se refiere a la intensidad de la proyección de la política exterior brasileña a nivel global.

Una hipótesis que se discutirá en forma exhaustiva en la parte final de este capítulo, y que se sustenta en la apreciación básica de que los sucesores de Celso Amorim, al frente de Itamaraty —Antonio de Aguiar Patriota (2011-2013); Luiz Alberto Figueiredo Machado (2013-2014); y Mauro Vieira (2015-2016)—, no habrían sido eficaces a la hora de darle una continuidad efectiva y coherente a la política externa “activa y altiva”, impulsada por el canciller de Lula, entre 2003 y 2010. Tesis que al menos no aplica, o no tiene la misma fuerza, en lo que dice relación con la agenda de contactos sino-brasileña que estuvo jalonada por una serie de encuentros —tanto bilaterales como multilaterales, y la mayoría de ellos, del más alto nivel— durante el primer mandato de la primera mujer que accedió al cargo de Presidenta de Brasil.

Si se comparan, por citar un caso, los eventos destacados como importantes en este ámbito en el sitio web del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, con

Diálogo Estratégico Global e a elevação das relações ao nível de Parceria Estratégica Global. As Partes avaliaram positivamente o desempenho do comércio bilateral e dos investimentos recíprocos. Comprometeram-se a envidar esforços com vistas a seu aumento e diversificação, com especial atenção aos segmentos de maior valor agregado, ao agronegócio, e a projetos-chaves de energia e infraestrutura. Saudaram a intensificação das relações na área financeira e a trajetória da cooperação nos campos da ciência, tecnologia e inovação, espacial, cultura e educação”.

mirada larga y cronológica (BRASIL, 2013)⁴⁵¹, se podrá observar que en el año 2010, último año del segundo gobierno de Lula, sólo se registran tres acontecimientos o actos de gran relevancia en esta área (uno de los cuales fue nada menos que la visita de Hu Jintao a Brasil, donde tomó parte de la segunda cumbre de los BRICS y firmó el Plan Brasil-China de Acción Conjunta); mientras que en 2011, primer año del gobierno de Dilma, se contabilizan seis eventos dignos de figurar en este balance. Entre los cuales se destacan una visita de Estado de la presidenta brasileña a China, su participación en la III Cumbre de los BRICS, en Sanya, y luego una reunión entre ella y Hu Jintao, en el marco de la sexta cumbre del G-20, en Cannes, Francia.

En 2012 se produjeron, en tanto, nueve contactos al más alto nivel gubernamental, entre los que cabe subrayar la segunda reunión de la COSBAN, entre el vicepresidente Michel Temer y su contraparte chino Wang Qishan, en Brasilia; una reunión de Rousseff y Hu Jintao, en la IV Cumbre de los BRICS en Nueva Delhi, India (que se repetirá ese mismo año en Los Cabos, México, aprovechando la VII Cumbre del G-20); y la visita del Premier chino Wen Jiabao a Brasil, para tomar parte en la Cumbre de la Tierra (Rio+20), en Rio de Janeiro, y firmar posteriormente, en esa misma ciudad, el protocolo de acuerdo por medio del cual la relación bilateral se elevó al rango de Asociación Estratégica Global (Global Strategic Partnership, GSP, por su sigla en inglés).

Y en 2013 se suceden otros nueve eventos entre los cuales se puede mencionar una reunión de Rousseff y el nuevo Presidente chino, Xi Jinping, en la V Cumbre de los BRICS, en Durban, Sudáfrica; un nuevo encuentro entre ambos, en el contexto de la VIII Cumbre del G-20, en San Petersburgo, Rusia; y la visita oficial del vicepresidente Temer a China, donde participó en la apertura de una conferencia ministerial del Foro de Macao y en la tercera reunión de alto nivel de la COSBAN, reuniéndose, además, con el Presidente Xi Jinping y el vicepresidente Li Yuanchao.

Incluso, en 2014, en el último año de su primer mandato, cuando Dilma Rousseff debe abocarse a trabajar por su reelección y a procesar, en la medida de

⁴⁵¹ Resumen oficial de actos destacados y relevantes de la relación bilateral Brasil-China, organizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil. Información disponible en <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/relacoes-bilaterais/todos-os-paises/republica-popular-da-china> Acceso el 10 agosto, 2023.

lo posible, el malestar social que se había exteriorizado en su país, en forma sorpresiva, a partir de las manifestaciones de junio de 2013, los contactos al más alto nivel de gobierno prosiguen sin pausa alguna.

Los hitos sobresalientes de ese año son una visita del Canciller chino Wang Yi, quien interviene en la V Reunión del Diálogo Estratégico Global de ambos países, en abril, y luego una visita de Estado de Xi Jinping a Brasil, en julio, para participar en la VI Cumbre de los BRICS, en Fortaleza. Finalmente, ambos jefes de Estado interactúan nuevamente en Brisbane, Australia, en una reunión paralela a la IX Cumbre del G-20. Y en 2015, el año en que la insurgencia de las clases medias brasileñas ya estaba en franco ascenso, impulsada por la Operación *Lava Jato*, que prometía develar “la corrupción de los gobiernos del PT” —y que es cuando se inicia el proceso de *impeachment* parlamentario en contra de Dilma, en diciembre— se registra, todavía, una larga nómina de doce actos oficiales de relevancia en la relación bilateral.

Entre ellos se cuentan una visita del Canciller Mauro Vieira a Beijing, con motivo de la I Reunión Ministerial del Foro CELAC-China; una gira del Premier chino, Li Keqiang, con paradas en Brasilia y Rio de Janeiro; un cara a cara entre Rousseff y Xi Jinping en la VII Cumbre de los BRICS, en Ufa, Rusia, y un nuevo encuentro de ambos jefes de Estado en paralelo a la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP 21), en París, Francia.

Un cuadrienio, por lo tanto, de intensa actividad diplomática y contactos a alto nivel en múltiples ámbitos multilaterales —principalmente, en el ámbito de los BRICS y el G-20, pero no únicamente focalizados allí, como lo muestra el detalle de esos encuentros donde abundan también iniciativas climáticas, del área Ciencia y Tecnología, y, por supuesto, del campo de los negocios y la industria, que es uno de los vectores más potentes que sostienen la vinculación entre ambas naciones.

En estas condiciones, se llega al año 2016, cuando con el proceso de impedimento contra Dilma ya en su tramo final, efectivamente los actos oficiales de carácter bilateral significativos se redujeron a cinco: una visita del ministro de Finanzas, Nelson Barbosa, a China, en febrero; una reunión ministerial sobre el Cambio Climático, en Nueva Delhi, India, en abril; y tres eventos en el período en que Michel Temer ya había reemplazado formalmente como Presidente interino a Rousseff, una vez que ésta fuera destituida de su cargo por el Congreso el 31 de agosto de ese año. El primero fue una visita a Shanghai para participar en un

Seminario de Negocios Brasil-China de Alto Nivel; el segundo fue la XI Cumbre de Líderes del G-20, en Hangzhou, en el marco del viaje anterior; y el tercero, una reunión de rango ministerial sobre Cambio Climática en Marruecos, en octubre de 2016.

Se ha optado por hacer este recuento, que para algunos podría resultar fatigoso e inclusive casi de carácter burocrático o formal, antes de abordar la discusión de fondo que nos hemos propuesto tratar en la sección final de este capítulo, y que dice relación con el debate acerca de si hubo o no una declinación, o bien una abierta decadencia, de la política exterior brasileña durante los dos mandatos, el cumplido y el interrumpido, de Dilma Rousseff, en relación a los dos gobiernos de Luiz Inácio Lula da Silva.

Una tesis que ha sido respaldada, en lo grueso, con diversas modulaciones, por una serie de autores brasileños y latinoamericanos —véanse, p. e., los aportes a este respecto de Cervo y Lessa (2014), Cornetet (2014), Actis (2013, 2014a, 2014b y 2015), Fierro (2019) y Berringer y Belasques (2020)⁴⁵²—, los cuales sostienen que hay un notorio *declínio*, para usar el término portugués empleado y popularizado por Cervo y Lessa en la literatura del área, de la inserción internacional de Brasil, en especial en la etapa 2011-2014. Esa discusión es, a todas luces, ineludible antes de dar por cerrado el análisis de un recorte temporal que abarca la periodización desarrollada a partir del punto 4.5 de este capítulo (esto es, desde 2003 a 2010), al que le sumaremos el quinquenio posterior (2011-2015) y que nos permitirá establecer algunas conclusiones provisionales de carácter general.

Tomando en cuenta, además, los cuatro primeros meses de 2016, cuando todavía estaba Dilma Rousseff en el Planalto, y los ocho meses restantes en los cuales gobernó Michel Temer, primero, como reemplazante temporal de emergencia (del 12 de mayo al 30 de agosto de ese año) y luego como encargado de poner fin al mandato de Dilma, el cual expiraba originalmente el 1 de enero de 2019. A ello, nos abocaremos, pues, enseguida.

⁴⁵² Estas dos últimas autoras citadas mencionan, en particular, en su trabajo a Saraiva (2014), Marra de Sousa (2016), Stuenkel (2014), Marra de Sousa (2016), Bastos (2017) y Danese (2017), como otras voces que también animan, desde la academia brasileña, el debate relacionado con la política exterior de los gobiernos del PT, poniendo un especial foco sobre el desempeño en esta área de la administración de Dilma Rousseff, vis a vis de lo hecho durante los dos gobiernos de Lula.

4.8 La sombra del declive: Un ejemplo concreto de incidencia de los factores domésticos en la política externa

Los dos artículos que establecieron los marcos y las líneas estructurales de la discusión mencionada con antelación fueron los de Cervo y Lessa y el de Cornetet, ambos publicados en 2014. El primero de ellos expresa en forma clara el desconcierto y la decepción con la que algunos sectores de la sociedad empiezan a ver un ajuste “a la baja” de las expectativas con que observaban el ascenso brasileño como potencia emergente. Dicen Cervo y Lessa, en la apertura de su texto:

[...] Durante los cuatro años del primer gobierno de Dilma Rousseff, entre 2011 y 2014, las relaciones internacionales de Brasil pasaron por un período caracterizado por el declive en relación con el período correspondiente a los dos mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva, entre 2003 y 2010, cuando se lidiaba con el concepto de “ascenso” (Cervo; Lessa, 2014, p. 133).

Para ellos, la tendencia a la declinación está relacionada con dos causalidades que esgrimen como variables explicativas. Una, es la carencia de ideas-fuerza y de conceptos operacionales “con capacidad de movilizar a la sociedad y el Estado en torno de estrategias de acción externa” y la otra son los obstáculos acumulados por el Estado” debido a la pérdida de eficiencia en su “función gestora de carácter inductor” para favorecer esa acción positiva. Y completan su diagnóstico indicando que hasta 2010 —vale decir, hasta el fin del gobierno de Lula— el país “exhibía en el exterior la imagen de un país emergente y dinámico”.

Ambos factores, percepción interna e imagen externa, descansaban sobre “fundamentos sólidos” que tenían un correlato en pilares objetivos y concretos: “la estabilidad económica y política, la inclusión de decenas de millones de pobres en una sociedad de bienestar mínima y, en fin, una política exterior asertiva”, que estaba unida, a su vez, a la “dinámica internacionalización de las empresas brasileñas (Cervo; Lessa, 2014, p. 134)”.

La crítica a la gestión de Dilma Rousseff, en su primer mandato, es demoledora y por momentos carga sus tintas al punto de caer en descalificaciones personales, como cuando se subraya que la Presidenta que en el inicio de su tarea “pontificaba soluciones de cómo superar los impactos de la crisis (*subprime*, de

2007-2008)” luego la trajo hacia adentro “al punto de provocar manifestaciones de masas de descontento delante de su gobierno en junio-julio de 2013”. Aunque luego se establece un punto de balance cuando se concede que “a pesar de todo” la consolidación y la permanencia de “estrategias internas y externas”, mantenidas, aun cuando de manera “débil y lerda” por su sucesora, “mantienen al país como única potencia emergente de América Latina en el siglo 21”, pese a la tendencia declinante (Ibídem, p. 136).

Se analizan cuatro variables: i) actuación en organismos multilaterales; ii) bloques, coaliciones y asociaciones bilaterales; iii) internacionalización de la economía brasileña; y iv) Brasil y la seguridad. Y en los cuatro casos se encuentran motivos para hacer reproches al despliegue del gobierno Dilma. Con dureza en algunos casos y con menos acritud en otros⁴⁵³. Como sea, y aun cuando se reconocen logros inobjetables como el haber albergado la VI Cumbre de los BRICS, en Fortaleza, donde se creó el Banco de Desarrollo de esa entidad, con un fondo inicial de 100.000 millones de dólares, o la participación relevante de Brasil en la creación del Consejo de Seguridad y Defensa de UNASUR, como un intento de conectar seguridad regional con seguridad internacional y tratar de erigir en Sudamérica un complejo de seguridad que no esté expuesto a presiones hegemónicas, prevalece una mirada cuestionadora y se juzga severamente el actuar del gobierno.

No todos los cuestionamientos, sin embargo, obedecen a factores de orden doméstico, pues los autores reconocen, nobleza obliga, los efectos de variables externas que también operan para rebajar el rol de Brasil en el sistema internacional. En el plano económico, admiten, por ejemplo, que el “boom de los *commodities*” ha entrado en una larga etapa de paréntesis, después de que entre 2003 y 2011 las exportaciones de América del Sur aumentaran un 17%, superando la expansión del comercio mundial, que fue sólo de un 11,6 por ciento. Y que América Latina como un todo enfrenta desafíos en la segunda década de este siglo, en razón de la caída de los precios de los productos primarios, de la caída de las

⁴⁵³ Por ejemplo, se indica que “el tema de la reforma del Consejo de Seguridad (de la ONU), tan apreciada por Celso Amorim, ministro de Asuntos Exteriores de Lula da Silva, no se olvida, pero queda eclipsada en la política exterior de Rousseff”. Y se bajan los decibeles de la crítica cuando se admite que, en relación a la propuesta universalista de Brasil, un “parámetro de la acción externa desde los años 1950”, y que se traduce en la insistencia de fomentar las relaciones Sur-Sur, “Rousseff da continuidad al gobierno de Lula da Silva, manteniendo como inmutable” dicho impulso.

exportaciones y de la mayor oferta de manufacturados provenientes de Asia como también de países avanzados”, cuyos excedentes aumentan debido a la baja del consumo (Cervo; Lessa, 2014, p. 145).

A los condicionantes económicos se suman, también, condicionantes de carácter político. Las relaciones entre Brasil y EE.UU. “pasan por una fase inestable”. Y las diferencias no han surgido sólo en el gobierno de Lima, pues ya cuando gobernaba Lula la Secretaria de Estado, Hillary Clinton, afirmó que no cabía a Brasil involucrarse en asuntos de Oriente Medio, refiriéndose a un frustrado intento de mediación con Irán. A pesar de todo, y sorteando recelos mutuos, Barack Obama visitó Brasil en 2011 y Rousseff devolvió la visita en 2012. Pero el hecho de que en septiembre de 2013 se supiera, a través de las filtraciones de Edward Snowden, que la Agencia Nacional de Seguridad estadounidense (NSA, por su sigla en inglés) espiaba las comunicaciones personales de la Presidenta y había hackeado incluso las comunicaciones de Petrobras, no contribuyó, sin duda, a mejorar las relaciones entre ambos países.

De hecho, Dilma suspendió una visita de Estado programada a EE.UU. ese año, pero fue a la Asamblea de las Naciones Unidas, para denunciar ese ultrajante caso de espionaje. Recién en junio de 2014, Rousseff dio por superado ese ciclo de desentendimientos con el país del Norte, en una entrevista concedida al New York Times, y ese mismo mes el vicepresidente Joe Biden viajó a Brasilia para confirmar “cambios en el sistema de monitoreamiento y la disposición a retomar las relaciones en la línea de la asociación estratégica bilateral (Ibídem, p. 143)”.

Así las cosas, tal vez el único campo en el que Cervo y Lessa muestran una completa aprobación es en lo que dice relación con el manejo de los vínculos Brasil-China, donde le dan al gobierno de Dilma buenas calificaciones:

[...] Como cooperación Sur-Sur, la asociación Brasil-China revela tres ejes permanentes: político, empresarial y científico-tecnológico. Se ha desvinculado de Estados Unidos, mostrando autonomía tanto en el ámbito bilateral como en el global. Además, en 2012 China se convirtió en el primer socio comercial de Brasil, superando la posición histórica ocupada por el comercio entre Brasil y Estados Unidos (Cervo; Lessa, 2014, p. 143)⁴⁵⁴.

⁴⁵⁴ Versión en portugués: “[...] Como cooperação sul-sul, a parceria Brasil-China revela três eixos em curso: político, empresarial e científico-tecnológico. E se descola dos Estados Unidos, exibindo autonomia tanto no bilateral quanto no global. Ademais, em 2012 a China se torna o primeiro parceiro comercial do Brasil, superando a posição histórica ocupada pelo comércio entre Brasil e Estados Unidos”. Basados en datos de Bernal Meza (2013), Cervo y Lessa subrayan, además, una particular excepcionalidad de Brasil: “Entre 2010 y 2013, las inversiones directas chinas en Brasil

Pero no se privan, por cierto, de señalar que el bajo perfil de Brasil en los asuntos internacionales “desplaza el protagonismo de los BRICS a las otras dos grandes potencias, Rusia y China”. Y que “el letargo exterior de Rousseff contrasta con la proyección geopolítica de Rusia y económica de China, convergiendo ambas en la promoción conjunta de sus presencias en el continente asiático (Ibídem, p. 141)”.

En síntesis, Brasil está enfrentando, dentro de ese contexto, un conjunto de oportunidades perdidas, en el ámbito externo. Hay un “deterioro de los indicadores que miden la presencia e influencia económica, política y geopolítica” del país en la escena internacional. “No influye más en la producción del orden internacional y de los regímenes en la esfera del comercio internacional, que pasan entonces del multilateralismo al bilateralismo”. Y las “grandes estrategias externas de la era Lula da Silva, cuando se mantienen, lo hacen de forma lenta y obstruida”.

En ese cuadro, sólo dos sectores “siguen su propio camino, aunque también resienten la inercia del Estado: el agronegocio y la expansión hacia el exterior de las empresas brasileñas”. Mientras que “en la esfera del multilateralismo humanitario y de la seguridad internacional, se mantienen los principios y las conductas. En resumen, declive leve de Brasil en el plano global (Cervo; Lessa, 2014, p. 149-150)”.

4.8.1 Lula activista, Dilma gestora: El papel de los líderes en el diseño y concreción de la política exterior

Basado en dos hipótesis centrales, y en un método comparativo que toma como unidades de análisis los gobiernos de Lula (2003-2010) y el primer mandato de Dilma Rousseff (2011-2014), en ese instante próximo a expirar, João Marcelo Conte Cornetet (2014) hace dos constataciones básicas en su trabajo sobre la política externa de esta última.

En primer lugar, concluye que la nueva administración sigue con los mismos objetivos en la esfera internacional mantenidos por el Presidente Lula —

se acercaron a los 30.000 millones de dólares, el octavo mercado de destino del mundo, lo que diferencia a Brasil de sus vecinos latinoamericanos (Ibídem, p. 143)”.

incluida la búsqueda de una mayor autonomía decisoria y de la obtención del desarrollo a través de la diversificación de los socios comerciales, así como por medio de la afirmación de Brasil como líder regional—, “pero la diplomacia de Dilma busca esos objetivos con menos activismo y con mayores limitaciones externas”. En segundo término, define que la “contención” practicada por el gobierno actual obedece, principalmente, al “perfil administrativo de la nueva Presidente y la coyuntura internacional, marcada por una crisis económica persistente”, además de la “inestabilidad política en algunas regiones, lo que limita la acción de Brasil (Cornetet, 2014, p. 112)”.

En un análisis que se apoya en una problematización anterior hecha por Hermann (1990), quien postula que, a grandes rasgos, los factores que determinan el curso de la política externa de los países son la acción de los líderes, la acción de los componentes de sus burocracias especializadas, la coyuntura internacional y la estructura política doméstica, pone su foco, en particular, en la figura de Dilma, que es parte central de un estudio, volcado también a la evaluación de datos empíricos relevantes. Así, el autor destaca que

[...] Mientras que Lula se consolidó como líder político en base a su carisma, Rousseff destacó en la administración pública por su capacidad técnica y de gestión, ya que sólo se presentó a elecciones en 2010. Estas y otras diferencias entre los dos presidentes parecen ser el principal factor que influye en la contención de la actual política exterior (Cornetet, 2014, p. 141)⁴⁵⁵.

El perfil “técnico” y no estrictamente político de Dilma, a partir de las reverberaciones y ecos weberianos que suscita un tipo de liderazgo que se aleja del paradigma de una conducción basada en el carisma y se acerca más bien al “liderazgo legal”, es el punto focal en el que descansa la elucubración de Cornetet. Para ello, sigue también a Laura Neack (2008), que entiende que la manera en que los líderes se posicionan frente a las disyuntivas que deben enfrentar a diario “tiene mucho que ver con sus características personales, incluidos sus antecedentes sociales y educativos, sus experiencias previas, sus ambiciones y su visión del mundo (Neack, 2008, p. 50, *apud* Cornetet, 2014, p. 129)”.

En ese plano, el autor desarrolla una analogía comparativa de las

⁴⁵⁵ Versión en portugués: “[...] Enquanto Lula consolidou-se como líder político a partir de seu carisma, Dilma destacou-se na administração pública por sua capacidade técnica e gestora, tendo se candidatado apenas em 2010. Essas e outras diferenças entre os dois presidentes parecem consistir no principal fator a influenciar a contenção da política externa atual”.

trayectorias personales de Lula y Dilma, que considera su encuadramiento generacional, su experiencia política y/o gremial, su origen socioeconómico, su historial electoral, su militancia partidaria y su formación escolar y académica (Ibídem, p. 129-130). Yendo a los datos más duros, Cornetet compara los viajes internacionales realizados por durante sus dos mandatos con los de Rousseff, en el período 2011-2013, y verifica que

[...] en relación con el primer mandato de Lula da Silva, la reducción actual del número de viajes internacionales fue de aproximadamente el 31%; en relación con el segundo mandato, la reducción fue más sustancial, alcanzando aproximadamente el 55% (Ibídem, p. 116)⁴⁵⁶.

Evalúa luego las visitas bilaterales durante los ocho años de gobierno ininterrumpido de Lula con los tres años de Dilma y comprueba que en este último período la agenda de giras internacionales priorizó a los países del “Mercosur, siendo Argentina el país más visitado (tres visitas) y Venezuela y Paraguay”, los que estuvieron entre los segundos más visitados, con dos estadías en cada uno de ellos. “Europa, EE.UU. y los países de los BRICS también fueron visitados, además de países africanos”, con énfasis en aquellos de lengua portuguesa.

A continuación, vale la pena destacar una consideración de Cornetet que coincide absolutamente con el análisis que en este mismo capítulo se hizo antes⁴⁵⁷, respecto a que si hubo algún terreno en el que el despliegue, a nivel de viajes presidenciales, no disminuyó un ápice ese fue el de los vínculos multilaterales (priorizando, particularmente, a los BRICS, el G-20 y otras entidades globales y regionales), como lo demuestran en forma palmaria los datos empíricos analizados:

[...] En el ámbito de los viajes multilaterales —categoría que incluye reuniones de bloques regionales, cumbres, órganos de las Naciones Unidas, etc.— el número de viajes fue el mismo que en el primer mandato de Lula. Quizás el cambio más relevante sea la reducción de los viajes a países sudamericanos, con Rousseff visitando estos países menos de la mitad de las veces que Lula da Silva los visitó al inicio de cada uno de sus mandatos (Cornetet, 2014, p. 119-120)⁴⁵⁸.

⁴⁵⁶ Versión en portugués: “[...] Com relação ao primeiro mandato de Lula da Silva, a atual redução no número de viagens internacionais foi de aproximadamente 31%; com relação ao segundo, a redução foi mais substancial, atingindo cerca de 55%”.

⁴⁵⁷ Ver apartado 4.7.

⁴⁵⁸ Versión en portugués: “[...] No âmbito das viagens multilaterais – categoria que compreende encontros de blocos regionais, de cúpulas, de organismos das Nações Unidas etc. –, verifica-se número de viagens igual ao do primeiro mandato de Lula. Talvez a mudança mais relevante seja a da redução de viagens a países sul-americanos, tendo Rousseff visitado esses países menos do que a metade de vezes que Lula da Silva os visitou no início de cada um de seus mandatos”.

Luego de pasar revista a los trienios iniciales de los gobiernos de Lula y Dilma, en materia de iniciativas específicas en el campo externo, Cornetet se ocupa de revisar las políticas de distribución de puestos en el exterior y apertura de nuevas vacantes en Itamaraty llevadas a cabo por ambas administraciones. Resalta que en los gobiernos de Lula la Cancillería “fue fortalecida por medio del aumento del número de puestos diplomáticos en el exterior, en especial, en el Sur Global, y de un incremento del cuerpo diplomático”, citando en su respaldo a Visentini y Silva, 2010. En contraste con ello, bajo la gestión de Dilma, “los datos sobre vacantes diplomáticas apuntan a una contención de esta política de Estado, en línea con los demás datos, que reflejan una política exterior brasileña menos asertiva”.

[...] Mientras que en el primer y segundo mandato de Lula se ofrecieron 207 y 423 vacantes respectivamente, en el primer mandato de Dilma se ofrecieron 110 vacantes, reduciéndose la oferta en un 47% en relación al periodo 2003-2006 y en un 74% en relación al periodo 2007-2010 (Ibídem, p. 122)⁴⁵⁹.

En el análisis de otra variable significativa, el número de representaciones brasileñas en el exterior, el gobierno de Rousseff tampoco sale muy bien parado, apunta Cornetet, dado que “el crecimiento anual de embajadas fue de 5 durante el gobierno de Lula y ha sido de 3,42 durante el de Dilma”, según cálculos disponibles hasta el mes de abril de 2013, por lo cual podrían estar sujetos a ajustes posteriores. Esta visión negativa de la política exterior de Dilma se acentúa, cuando se considera —siguiendo a Stuenkel (2014)— que “mientras Lula abrió diversas embajadas en el continente africano, hay informaciones de que Rousseff considera cerrar varias de ellas, una decisión que enviaría una señal desastrosa a la comunidad internacional”. La deducción es obvia: “Al reducir su red diplomática, Brasil corre el riesgo de quedar excluido de los debates cruciales sobre varias cuestiones importantes, y su demanda de reforma de las instituciones internacionales puede no ser tomada en serio”.

Con todo, la evaluación no puede quedar restringida, en nuestra opinión, a una mera sumatoria de datos factuales que lleven a estimar que la simple voluntad (o falta de ella) de la Presidenta Dilma Rousseff podría haber llevado por sí sola a

⁴⁵⁹ Versión en portugués: [...] Enquanto no primeiro e no segundo mandatos de Lula foram ofertadas 207 e 423 vagas respectivamente, no primeiro mandato de Dilma, foram ofertadas 110 vagas, reduzindo a oferta em 47% com relação ao período 2003-2006 e em 74% com relação ao período 2007-2010”.

esa desaceleración de la política externa brasileña en la etapa 2011-2013. Sería por lo menos reduccionista quedarse con la mera idea, subrayada por varios autores, de que “la actual Presidenta enfatiza la política interna en detrimento de la interna (Casarões, 2013; Stuenkel, 2014, Visentini, 2013, referenciados todos ellos por Cornetet, 2014, p. 125)”. Lo que conduce a una conclusión lapidaria y por momentos injusta: Su diplomacia demuestra “relativa discontinuidad en relación a la de Lula”, al tiempo que “evidencia señales de retroceso (Visentini, 2013, citado por Cornetet también en la página 125 de su trabajo).

Cualquier análisis de política externa balanceada y ecuánime, debe contemplar, a su vez, los impactos externos e internos que generan efectos capaces de torcer y modificar en forma decisiva cualquier agenda o intención estratégica previa. Para el caso de los shocks externos, conviene tomar en consideración una apreciación de Hermann (1990), referenciada por Cornetet, y que tiene una importancia capital:

[...] Los choques externos son fuentes de cambio en política exterior que resultan de acontecimientos externos dramáticos. [...] Son acontecimientos importantes en términos de visibilidad e impacto inmediato. No pueden ser ignorados y pueden provocar grandes cambios en política exterior (Hermann, 1990, p. 12, *apud* Cornetet, 2014, p. 136)⁴⁶⁰.

En este plano, y en lo que se refiere específicamente al gobierno de Lula, Vigevani y Cepaluni (2007) identifican el fracaso de las negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC y los atentados al World Trade Center, ambos en 2001, como impactos externos determinantes. En tanto, para el gobierno Dilma, “identificamos las revueltas árabes, la permanencia de la crisis económica mundial y las revelaciones sobre el espionaje de la Agencia de Seguridad Nacional” como “las principales perturbaciones a este respecto”.

Y en el plano interno, es claro que el gobierno de Dilma estaba siendo influenciado fuertemente por dos fenómenos concurrentes que demostraron ser una mezcla bastante tóxica: las manifestaciones de junio de 2013, que estallaron en Sao Paulo a raíz de un leve aumento del transporte público y luego se extendieron por todo el país, y la organización de grandes eventos deportivos en

⁴⁶⁰ Versión en portugués: “[...] choques externos são fontes de mudança de política externa que resultam de eventos externos dramáticos. [...] São grandes eventos em termos de visibilidade e impacto imediato. Não podem ser ignorados, e podem causar grandes mudanças de política externa”.

2014 y 2016⁴⁶¹. Hechos sin aparente ligazón causal, pero que están vinculados ya que el elevado gasto público que implicaron estos torneos deportivos “se encuentra entre las causas de la revuelta popular (...) y juntos pueden haber forzado una atención especial del gobierno a la política interna (Cornetet, 2014, p. 136)”.

Junto con ello, tampoco se puede obviar un condicionante que tampoco está ausente del análisis de Cervo y Lessa al que se ha hecho alusión antes y que tiene que ver con una situación económica global y local en abierto deterioro, debido a los efectos “colaterales” de la crisis *subprime* y del fin del “boom” de las materias primas, que también va a impactar de manera gravitante en ese malestar creciente de las capas medias que creó un clima favorable al *impeachment* y la caída del gobierno de Dilma. “El crecimiento brasileño (del PIB), que fuera 7,5% en 2010, se redujo para 2,7% en 2011 y 0,9% en 2012”.

Peor aún, como anota Cornetet (2014, p. 138): “A lo largo del gobierno de Dilma, el crecimiento económico ha estado por debajo del crecimiento medio durante el gobierno de Lula (4,05%), lo que se agrava por la falta de perspectiva de mejora a corto plazo”. En esas condiciones, pedir una política externa de alto perfil, “activa y altiva”, como la de Lula, resulta al menos voluntarista, por decir lo mínimo.

4.9 Patrones generales del relacionamiento China-Brasil en la primera mitad de los años 2010

Otro trabajo que también aporta puntos de vista interesantes y novedosos en relación a la no siempre fácil transición entre las políticas exteriores de Lula y Dilma Rousseff, que, a juzgar por los elementos expuestos, tuvo, en general, continuidad, aunque no estuvo exenta de momentos rupturistas, es el de Berringer y Belasques (2020). La hipótesis que ambas postulan es que hubo una clara continuidad estratégica en la inserción internacional del Estado brasileño en los dos gobiernos del PT, pese a que los resultados económicos y la proyección política fueron menores. Con el uso de un marco teórico, al que definen como “poulantziano”, concluyen que la crisis doméstica y la nueva dinámica de la economía política internacional propiciaron una reconfiguración del “frente político neodesarrollista”, que se expresó a través de una creciente falta de apoyo de

⁴⁶¹ El Campeonato Mundial de fútbol y los Juegos Olímpicos de Rio de Janeiro, respectivamente.

sectores de la burguesía interna al gobierno Dilma.

No obstante, identifican que las relaciones sino-brasileñas, en su conjunto, “no representan una contradicción latente en el interior de esa fracción de clase”, incluso a pesar del notorio aumento de las importaciones chinas hacia Brasil desde 2008, y el desafío que eso supone para la industria manufacturera local, en la medida en que “hay un relativo consenso entre el agronegocio y la industria sobre la recepción de inversiones chinas en sectores estratégicos como energía e infraestructura (Berringer; Belasques, 2020, p. 151)”.

Fijados esos parámetros como base, ambas se distancian de un análisis de tinte ya generalizado que sitúa al estudio del período en comento (2003-2016) a la luz del perfil y las preferencias de la Presidenta, y de su presunta falta de atención o interés en la temática externa, demandada, como estaba, por graves urgencias de carácter interno. Repasando la literatura al respecto, mencionan, p. e., a Saraiva, 2014, y Marra de Sousa, 2016, quienes sostienen que el gobierno Dilma continuó ejecutando en el área las directrices vigentes en el período anterior, “aunque con menos intensidad”.

Bastos e Hiratuka (2017), a su turno, establecen un contrapunto a las perspectivas que atribuyen gran parte de la culpa del declive de la política externa brasileña a los rasgos personales derivados del tipo de liderazgo de Rousseff: Los autores creen que esas características pesan poco delante de la coyuntura internacional y “de la posición del Estado brasileño como un Estado dominado en la estructura de poder internacional”. Sus argumentos apuntan a relevar que

[...] la bibliografía parece dar demasiada importancia a la postura personal de la presidenta y poca al propio contexto internacional, lo que no es aconsejable para el análisis de un país que no es una potencia capaz de moldear el escenario en el que se desenvuelve. En segundo lugar, porque es cuestionable que, hasta su breve segundo gobierno, Dilma haya cambiado profundamente los objetivos y las tácticas de la política exterior brasileña (énfasis nuestro) (Bastos; Hiratuka, 2017, p. 3)⁴⁶².

Para Berringer y Belasques, “la política externa de los gobiernos del PT se caracteriza por una *subordinación conflictiva*, esto porque las relaciones con el imperialismo no fueron rotas (Ibíd., p. 154)”, a pesar de una postura que asume

⁴⁶² Versión en portugués: “[...] a bibliografia parece dar muita importância à postura pessoal da presidenta e pouca ao próprio contexto internacional, o que não é recomendável para a análise de um país que não é uma potência capaz de moldar o cenário em que opera. Segundo, porque é questionável que, até o breve segundo governo, Dilma tenha alterado profundamente os objetivos e as táticas da política externa brasileira”.

ribetes conflictivos, si se la compara, vis a vis, con la actitud adoptada frente a Washington durante los ocho años de gobierno de Fernando Henrique Cardoso (Ibídem, p. 157).

[...] Al reflejar los intereses de la burguesía nacional, la posición del Estado en la escena política internacional pasó de una *subordinación pasiva* al imperialismo a una *subordinación conflictiva*. Esto se debe a que la política exterior debe analizarse en función de los intereses y la hegemonía del bloque dominante; si la fracción hegemónica es la burguesía compradora, la posición política del Estado en la escena política internacional es de subordinación pasiva, pero si la burguesía doméstica asume la dirección de las políticas estatales, el Estado asume una postura de subordinación conflictiva, y si hay la constitución de una burguesía nacional en alianza con los sectores populares, se podría asumir una postura antiimperialista, lo que implica rupturas políticas, lo que ocurre en procesos de transición revolucionaria [Berringer, 2015] (Berringer; Belasques, 2020, p. 157)⁴⁶³.

La diferencia entre los proyectos de político exterior de un bloque policlasista —o bien, un “frente neodesarrollista”, como prefieren denominarlo las autoras— y uno más radical estaría dada por el hecho central de que aquí no hubo, en ningún momento “ruptura con el imperialismo”. De hecho, recalcan que, en general el Estado brasileño mantuvo buenas relaciones con EE.UU., y “el Presidente (Lula), inclusive, realizó 13 visitas” a ese país, pues “no se trataba de una política independiente o revolucionaria”, a “despecho de contradicciones puntuales e importantes”. Las que dejan registradas, también, en una somera, pero ilustrativa lista que incluye, entre otros aspectos, los desentendimientos con Washington respecto a la “Base de Alcântara, en Maranhão, el ‘entierro’ de las negociaciones de acuerdo del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) [...] y la creación del Consejo de Defensa Sudamericano (Berringer; Belasques, 2020, p. 158)”.

En ese sentido, y para reforzar su argumentación, Berringer y Belasques acuden nuevamente al aporte teórico poulantziano para releer los factores determinantes de fondo que guiaron la acción de los gobiernos de Lula y Dilma. Ambas administraciones, señalan, fueron marcadas por la hegemonía de “la gran

⁴⁶³ El énfasis en cursiva está en el texto original. Versión en portugués: “[...] Ao refletir os interesses da burguesia interna, a posição do Estado na cena política internacional transitou de *subordinação passiva* para *subordinação conflitiva* em relação ao imperialismo. Isso porque a política externa deve ser analisada a partir dos interesses e da hegemonia do bloco no poder; se a fração hegemônica é a burguesia compradora, a posição política do Estado na cena política internacional é de subordinación passiva, mas se a burguesia interna assume a direção das políticas estatais, o Estado assume uma postura de subordinación conflitiva, e se há a constituição de uma burguesia nacional em aliança com os setores populares, pode-se assumir uma postura anti-imperialista, que implica em rupturas políticas, o que acontece em processos de transição revolucionária [Berringer, 2015]”.

burguesía brasileña dirigiendo el bloque de poder, (y) desplazando el poder incontestable del capital financiero nacional e internacional, cuya configuración era la de la burguesía compradora (Boito Jr., 2018)". Esa gran burguesía interna estaría compuesta por "sectores del agronegocio, estatales, industria, bancos y construcción civil". Y esta aglutinación de intereses de sectores sociales diversos se articularía y ordenaría en base a la pretensión de concitar "el favor y la protección del Estado en la competencia que emprenden con el capital extranjero (Boito Jr., 2012, p. 7, citado por Berringer; Belasques, 2020, p. 157)"⁴⁶⁴.

El punto crítico que fractura esta virtual alianza *win-win*, en la que todos obtenían alguna tajada de la torta, se comienza a gestar a partir de 2012/2013, cuando disminuye el crecimiento global, y "con la reducción del precio internacional de los *commodities*, la economía brasileña, en posición dependiente en la división internacional de trabajo" empieza a padecer los primeros impactos y se reduce la tasa de excedentes para quienes participan en este juego cruzado (Berringer; Belasques, 2020, p. 160).

[...] En otras palabras, fue a partir de ese momento que sectores de la gran burguesía nacional comenzaron a criticar los resultados de la política económica y exterior del gobierno Dilma (Berringer y Reis 2018). Fue a partir del golpe de 2016 que esto se hizo más explícito: por ejemplo, la Confederación Nacional de la Industria (CNI) y la Federación de Industrias del Estado de São Paulo (FIESP) comenzaron a apoyar el acuerdo Mercosur-Unión Europea y la Asociación Brasileña de la Industria de Máquinas y Equipamientos (ABIMAQ) no (Berringer y Forlini, 2018, *apud* Berringer y Belasques: 2011, p. 160)⁴⁶⁵.

4.9.1 El balance de un ciclo dominado por una profunda "interdependencia asimétrica"

Es así, entonces, cómo el bloque dominante, erigido en base a consensos precarios e inestables, se rompe y la expresión más tajante de esa fractura es el proceso de impedimento que, tras un período de intensa agitación con movilizaciones callejeras y mediáticas, culmina con el alejamiento forzado de Dilma

⁴⁶⁴ Dicha articulación concitaría también el apoyo del proletariado, el campesinado y de masas marginales, constituyendo el "frente neodesarrollista", de acuerdo a la visión de ambas autoras.

⁴⁶⁵ Versión en portugués: "[...] Em outras palavras, foi a partir desse momento que setores da grande burguesia interna começaram a tecer críticas aos resultados da política econômica e da política externa do governo Dilma (Berringer e Reis 2018). Foi a partir do Golpe de 2016 que isso se tornou mais explícito: por exemplo a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e a Federação de Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) passaram a apoiar o acordo Mercosul-União Europeia e a Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (ABIMAQ) não (Berringer e Forlini 2018).

Rousseff del Palacio del Planalto y su reemplazo por Michel Temer.

La literatura que se ocupa de analizar con visión retrospectiva y foco amplio —vale decir, desvinculada, en lo posible, de la coyuntura— la relación sino-brasileña en la primera mitad de la segunda década del siglo XXI es, de alguna manera, consensual, cuando coincide en que lo que parece predominar en este ámbito es lo que Becard *et al.* (2015) llaman una “interdependencia asimétrica”. Que poco a poco se constituye en el marco más relevante y destacado dentro de todos los puntos de cruce e intersección que entretejen una densa madeja de vínculos, tanto económicos como políticos y de toda índole. Para Becard:

[...] La asociación chino-brasileña adopta la forma de interdependencia, con beneficios positivos para ambas partes, pero también con asimetrías desfavorables para Brasil. Los beneficios a corto plazo han sido sustanciales, pero desigualmente distribuidos, mientras que las consecuencias a medio plazo son aún inciertas y existe un riesgo de desindustrialización para Brasil. En general, el impacto estructural de China en Brasil ya es evidente, y puede afirmarse que Beijing impone cada vez más desafíos estructurales a la agenda de desarrollo de Brasil (Becard, 2015, p. 299)⁴⁶⁶.

El patrón de intercambio comercial entre China y Brasil está dominado, tal como para el resto de América Latina, por importaciones de productos manufacturados, de alto o bajo nivel de tecnología, versus exportaciones de materias primas y energía.

[...] China comercializa automóviles, motocicletas, aviones y piezas de aviones, productos electrónicos y tecnología de la información. Brasil, por su parte, exporta principalmente productos primarios a China: cuatro de ellos —mineral de hierro, soja, papel y petróleo— representaron el 81% de los productos exportados a China en 2012 (Becard, 2015, p. 301)⁴⁶⁷.

Más adelante, la misma autora admite que “algunos cambios en la lista de productos exportados se consideraron importantes victorias diplomáticas para Brasil”. Tras arduas negociaciones, “China empezó a comprar cantidades

⁴⁶⁶ Versión original en francés: “[...] Le partenariat sino-brésilien se présente sous la forme d’une interdépendance, avec des gains positifs pour les deux parties, mais avec aussi des asymétries défavorables au Brésil. Les bénéfices à court terme ont été importants mais inégalement distribués, tandis que les conséquences à moyen terme sont encore incertaines et qu’il y a un risque de désindustrialisation pour le Brésil. En général, l’impact structurel de la Chine sur le Brésil apparaît déjà clairement, et on peut affirmer que Pékin impose de plus en plus de défis structurels dont l’agenda brésilien de développement est tributaire”.

⁴⁶⁷ Versión en francés: “[...] La Chine commercialise des autos, des motocyclettes, des avions et pièces d’avions, des produits électroniques et les technologies de l’information. Le Brésil, de son côté, exporte surtout des produits primaires vers la Chine: quatre d’entre eux – minerais de fer, soja, papier et pétrole – ont représenté 81 % des produits les plus exportés vers la Chine en 2012”.

crecientes de carne, maíz y aceite brasileños, además de la tradicional soja (en bruto) y mineral de hierro”. La visita de X Jinping a Fortaleza, en julio de 2014, año en que se celebraron los 40 años de relaciones diplomáticas sino-brasileñas, sirvió como espacio para que ambos países “siguieran discutiendo la apertura de nuevas oportunidades comerciales y de inversión”. Y Brasil aprovechó la ocasión para impulsar la compra “por parte de China de nuevos modelos de aviones Embraer”, instando a Beijing a reducir los elevados aranceles aplicados al aceite de soja, en comparación con los que regían para los porotos de soja (Ibídem, p. 308).

En síntesis, “debido a los frecuentes y crecientes desequilibrios comerciales con Beijing, la postura del gobierno brasileño se ha vuelto más firme, (e) incluso proteccionista”, dado que “la relación sigue centrada en operaciones que no favorecen claramente la reciprocidad y no conducen necesariamente a una mayor simetría entre los dos países (Ibídem, p. 309)”⁴⁶⁸.

En otro trabajo de Becard, también de 2015, elaborado en coautoría con Barros-Platau y Costa de Oliveira, se insiste en el mismo desequilibrio, ya señalado antes, como un factor crítico que cruza y permea todo el entramado de la relación bilateral, generando tensiones innecesarias y que, a juicio de las autoras, va en ascenso. El artículo se centra, en particular, en la VI Cumbre de los BRICS que tuvo a Brasil como sede (14-16 de julio de 2014), pero no puede omitir consideraciones de carácter general que es necesario tener en cuenta. En primer término, se discute que

- [...] Las relaciones bilaterales y multilaterales existentes entre Brasil, China y los BRICS se caracterizan por una creciente interdependencia asimétrica debida, por un lado, a las exitosas estrategias de internacionalización de China y, por otro, a la débil institucionalización política de Brasil y a sus reacciones frente a estos socios (Becard *et al.*, 2015, p. 84)⁴⁶⁹.
- [...] La interdependencia asimétrica que caracteriza estas relaciones se debe al éxito de las estrategias globales de China y a la escasa planificación y descoordinación de las prácticas institucionales de Brasil, basadas en estrategias políticas poco

⁴⁶⁸ Versión original en francés: “[...] En raison des déséquilibres commerciaux fréquents et croissants avec Pékin, la posture du gouvernement brésilien est devenue plus ferme, voire même protectionniste ; la relation reste encore focalisée sur des opérations ne privilégiant pas de manière évidente la réciprocité et ne conduisant pas nécessairement à une plus grande symétrie entre les deux pays”.

⁴⁶⁹ Versión en portugués: “[...] as relações bilaterais e multilaterais existentes entre Brasil, China e BRICS se caracterizam por uma interdependência assimétrica crescente devido, por um lado, às estratégias bem-sucedidas de internacionalização da China e, por outro, à institucionalização política deficiente e reações frágeis do Brasil perante tais parceiros”.

claras o indefinidas (Ibídem, p. 84)⁴⁷⁰.

Esto es, habría una relación causa-efecto directa entre un fenómeno y otro: un país que planifica y desarrolla estrategias globales y de largo plazo y otro que, como contraparte clientelar, se limita a llevar a la práctica maniobras reactivas y basadas en propósitos e intenciones difusas y hasta erráticas, en algún sentido. Por otra parte, este patrón de relacionamiento conlleva implícita la amenazante posibilidad de congelar y perpetuar las desigualdades estructurales que caracterizan a las economías china y brasileña, pese a que ambas están localizadas en países a los que una definición bastante laxa podría definir como “emergentes”.

Así lo plantea, por ejemplo, Falcão Silva, en un artículo publicado en el portal web Brasil247.com, donde hace un severo enjuiciamiento al modo de vinculación económica existente entre estos dos países que, en su opinión, se insertan dentro de una lógica centro-periferia, descartando de ese modo la idea de una posible cooperación “entre iguales”.

[...] El patrón de relación entre China y Brasil que podemos observar es del mismo tipo que los países tradicionalmente centrales del capitalismo han construido con antiguas colonias y países de desarrollo tardío y que, desde el marco teórico marxista, se identifican como relaciones imperialistas. En el caso de Brasil, y aparentemente en los demás países de América Latina, la relación contemporánea con China nos remite a la conocida teoría de la dependencia adaptada al siglo XXI. Sin embargo, la diferencia es que las relaciones de poder son entre un Estado “socialista al estilo chino” y un país dependiente, que se convierte cada vez más en primer exportador y complementario de los intereses del gran Estado asiático (Falcão Silva, 2020)⁴⁷¹.

En una misma línea de observación crítica se inscriben, a su vez, otras perspectivas que desarrollan y problematizan cuestionamientos similares. Es el caso de algunos de los trabajos que aparecen en un número especial de *Journal of*

⁴⁷⁰ Versión en portugués: “[...] a interdependência assimétrica que caracteriza essas relações ocorre devido ao sucesso das estratégias globais chinesas e ao baixo planejamento e às práticas institucionais descoordenadas do Brasil, com base em estratégias políticas pouco claras ou indefinidas”.

⁴⁷¹ Versión en portugués: “[...] o padrão da relação entre China e Brasil que se vislumbra é do mesmo tipo do que os países tradicionalmente centrais do capitalismo construíram com ex-colônias e países de desenvolvimento tardio e que, a partir do referencial teórico marxista, são identificadas como relações imperialistas. No caso do Brasil e, aparentemente, nos demais países da América Latina, a relação contemporânea com a China nos remete à tão familiar teoria da dependência adaptada ao século XXI. Contudo, a diferença é que as relações de poder são entre um Estado ‘socialista à moda chinesa’ com um país dependente, que se torna crescentemente primário-exportador e complementar aos interesses do grande Estado Asiático”.

China and International Relations, dedicado a los lazos entre China y América Latina y organizado por Danielly Silva Ramos Becard y Steen Fryba Christensen, en el marco de una asociación entre Aalborg University, de Dinamarca, y la Universidad de Relaciones Internacionales de Beijing. En la introducción se registra la preocupación extendida entre algunos sectores de la academia respecto a la existencia de este modelo de intercambio desigual y que ubica a China como principal responsable de la mantención y hasta de la expansión de estos impactos económicos negativos.

Para este tipo de visiones, existiría el peligro inminente “de una creciente dependencia económica y del riesgo de un salto atrás en términos de desarrollo, con América Latina cada vez más integrada en la división global del trabajo de una manera similar a su integración en la economía global en el siglo XIX”. Vale decir, como mera “proveedora de materias primas a los mercados internacionales y que es incapaz de insertarse exitosamente en las cadenas globales de producción de la industria manufacturera (Sevares, 2015, *apud* Becard; Christensen, 2016, p. ii)”. Entre otros textos que figuran en esta compilación hay un trabajo del estudioso chino Li Xing, quien aporta al debate un sesgo diferenciador relevante cuando expresa, apoyado en la teoría neogramsciana y la teoría del Sistema-Mundo, que

[...] la expansión de Beijing hacia el exterior representa una nueva ronda del sistema mundial de reubicación del capital y la producción, que dialécticamente ampliará o reducirá el ‘margen de maniobra’ y aumentará o reducirá la ‘movilidad ascendente’ de las regiones en desarrollo, incluida América Latina (Becard; Christensen, 2016, p. iv)⁴⁷².

De acuerdo a la problematización que hace Li Xing de este asunto, “el ascenso de China presenta un doble esfuerzo para los países de la semiperiferia y la periferia: la coexistencia de oportunidades y limitaciones (Li Xing y Christensen, 2012, *apud* Li Xing, 2016, p. 15))”.

[...] Desde el punto de vista de la teoría del sistema mundial, para que el capital se desplace de los sectores en declinación hacia los sectores que ofrecen beneficios, (los primeros) deben trasladarse a países de la semiperiferia o de la periferia en función de sus condiciones laborales y su nivel tecnológico. Algunos de estos países se beneficiarán de la movilidad mundial del capital y de la deslocalización de la producción. Históricamente, fue en esos momentos cruciales cuando se generaron y regeneraron las oportunidades de movilidad ascendente dentro del sistema

⁴⁷² Versión en inglés: “[...] Beijing’s outward expansion represents a world system’s new round of capital and production relocation, which will dialectically enlarge or reduce “room for maneuver” and increase or decrease “upward mobility” for developing regions, including Latin America.”.

(promoción por invitación) (Wallerstein, 1979). El elevado crecimiento económico de China en las últimas décadas es una buena historia que refleja el efecto positivo de aprovechar la movilidad ascendente del sistema (aprovechar el cambio) (Li Xing, 2016, p. 14)⁴⁷³.

Li Xing cita luego a Li Minqi, académico chino que trabaja en EE.UU., quien considera que “China es el principal beneficiario de la última ronda de reubicación del capital mundial (Li Minqi, 2008)”. En consecuencia, “éste es el fundamento histórico y económico de la retórica y la concepción china del ‘ganar-ganar’”, y, por lo tanto, “el debate actual sobre la creciente presencia de China en América también puede relacionarse con la discusión anterior (Li Xing, 2016, p. 14)”. En suma, entonces, según esta visión, la ampliación de los “márgenes de maniobra” políticos y económicos favorece al mismo tiempo a los países centrales y a los Estados periféricos, creando “condiciones externas propicias para la movilidad ascendente interna” y un entorno, en general, favorable que conduce “a una fuerza motriz interna para la modernización y la mejora tecnológica (Ibídem, p. 15)”⁴⁷⁴.

Finalmente, y para culminar el análisis de lo que hemos dado en llamar un ciclo de “interdependencia asimétrica”, tampoco se puede obviar la referencia a otro tipo de cuestionamientos que ponen en tela de juicio al extractivismo y a la explotación indiscriminada de recursos naturales, como una secuela inevitable del modelo predominante de intercambio que se ha consolidado en la región. Un buen ejemplo de las prevenciones y preocupaciones centrales que animan a estos análisis es el presentado en un libro, *O Brasil made in China: para pensar as reconfigurações do capitalismo contemporâneo*, publicado en São Paulo, en 2015, de Camila Moreno⁴⁷⁵. En parte de su prefacio se resumen los fundamentos basales

⁴⁷³ Versión en inglés: “[...] In the view of the world system theory, for capital to be shifted away from the declining sectors into the profiting sectors, the declining sectors need to be relocated to semi-periphery or periphery countries according to their labor condition and technological level. Some of these countries will benefit from global capital mobility and production relocation. Historically, it was in such pivotal moments that opportunities for upward mobility within the system were generated and regenerated (promotion by invitation) (Wallerstein, 1979). China's high economic growth in the past decades is a good story reflecting the positive spill-over effect of taking advantage of the system's upward mobility (seizing the change)”.

⁴⁷⁴ Otros ensayos que abordan una temática similar, dentro de esta misma compilación, y amplían la discusión sobre el particular son los de Raúl Bernal Meza (China and Latin America Relations: The Win-Win Rethoric) y de Antonio C. Hsiang (Power Transition: The U.S. vs. China in Latin America).

⁴⁷⁵ El texto contó con el apoyo financiero de la Fundación Rosa Luxemburgo, de Alemania.

de su crítica⁴⁷⁶:

[...] El neodesarrollismo, ampliamente adoptado por los gobiernos sudamericanos (desde los más hasta los menos progresistas)⁴⁷⁷, ha sido la base, en las últimas décadas, de discursos y políticas que van desde la singular “aceleración del crecimiento” hasta la promoción y apoyo de programas sociales y de lucha contra la pobreza (en gran medida vía rentismo). Marcadamente neoextractivista, ha tenido el mérito de suprimir poco a poco de la conciencia Colectiva progresista la paradoja de promover el “bienestar” mediante la explotación depredadora de los bienes naturales. Pero, ¿qué promete realmente este “progresismo de resultados”? La ideología progresista-desarrollista, que ha logrado en gran medida reducir las desigualdades y la pobreza, pero no ha sido capaz de operar transformaciones estructurales en el corazón político, social y económico del poder, ha ido abandonando los “envoltorios sociales” de sus proyectos de crecimiento económico, y lo que ha emergido al desnudo son las estructuras de las cadenas de producción para la extracción de bienes primarios (incluyendo la tierra y el agua utilizadas en la producción agrícola y ganadera extensiva), en una lógica “*made in China*” de búsqueda de la eficiencia (Moreno, 2015, p. 6-7)⁴⁷⁸.

¿Qué responden frente a observaciones como éstas, y otras que forman parte de la larga lista de acusaciones que se acumulan en torno a un modelo de relacionamiento que, en definitiva, sólo estaría repitiendo, revestido quizás de mejores modales y gestos ceremoniales orientales, el viejo esquema centro-periferia en Latinoamérica? Un “intelectual orgánico” de la academia china, ligado a la ACSS, Jiang Shixue, hizo una nómina con los reproches que usualmente, y a modo de “cuaderno de quejas”, circulan con respecto a los efectos menos benévolos de la creciente interacción de China y Latinoamérica.

⁴⁷⁶ Para una problematización más exhaustiva y profunda de esta misma temática véase también Salgado y Shoenmann (2019),

⁴⁷⁷ Un dato importante de contexto es que en el período que va desde 2010 a 2019 se construye en Brasil la central hidroeléctrica de Belo Monte, la tercera en volumen del mundo, apenas superada por Itaipú y Tres Gargantas, en China. Un proyecto impulsado con fuerza por los gobiernos de Lula y Dilma Rousseff, ambos con una marcada vocación desarrollista.

⁴⁷⁸ El énfasis en cursiva es del original. Versión en portugués: “[...] O neodesenvolvimentismo, adotado em larga medida pelos governos sul-americanos (dos mais aos menos progressistas), tem embasado, nas últimas décadas, os discursos e as políticas que transitam da singular “aceleração do crescimento” à promoção e sustentação de programas sociais e de combate à pobreza (em boa medida via rentismos). Marcadamente neoextractivo, teve o mérito de, paulatinamente, suprimir do consciente Coletivo progressista o paradoxo que é a promoção de “bem-estar” via exploração predatória bens naturais. ¿Mas o que realmente promete este “progressismo de resultados”? O ideário progressista-desenvolvimentista – que em grande medida logrou a diminuição de desigualdades e da pobreza, mas não foi capaz de operar as transformações estruturais no cerne político, social e econômico do poder – vem abandonando os “envoltórios sociais” de seus projetos de crescimento econômico, e o que tem emergido de forma nua e crua são as estruturas das cadeias produtivas da extração de bens primários (incluindo aí a terra e a água usadas na produção agropecuária extensiva), numa lógica ‘*made in China*’ de busca por eficiência”.

En un artículo de 2014, se ocupa, en particular de analizar el vínculo China-Brasil, pero su contenido resulta válido para casi todos los países del Cono Sur, en los que se reproduce un esquema similar de intercambio. Los ocho “mitos” a los que Shixue pasa revista son los siguientes:

[...] i) existe una tensión latente entre China y Brasil que la gente no aprecia plenamente; ii) China sólo quiere importar materias primas de Brasil y no desea realizar inversiones directas allí; iii) las importaciones chinas de materias primas de Brasil han dificultado que la nación sudamericana escape a la “enfermedad holandesa” o a la llamada trampa de la “maldición de los recursos”; iv) el valor del renminbi (RMB), la moneda china, se mantiene demasiado bajo, lo que coloca a Brasil en una posición desfavorable para competir con China; v) los fabricantes brasileños se están viendo perjudicados por las importaciones chinas baratas que restan competitividad a la industria brasileña en el mercado mundial y en el nacional; vi) el mercado chino no está muy abierto a Brasil; vii) China no apoya los esfuerzos de Brasil por convertirse en miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; y viii) China y Brasil se están disputando África (Shixue, 2014, p. 1-2)⁴⁷⁹.

No corresponde revisar aquí todas y cada una de sus extensas explicaciones. Pero resaltaremos algunas de ellas con el fin de conocer la visión que se tiene “desde el otro lado del mostrador” respecto a estas repetidas problematizaciones. Sobre el punto inicial, Shixue reconoce que “existen algunos problemas en las relaciones bilaterales, pero no han llegado al extremo de las ‘tensiones’. De hecho, cualquier relación bilateral, incluso la de EE.UU. y Europa, puede presentar algunos problemas”; y cuanto más rápido se desarrollan los vínculos, “más fácilmente aparecerán los problemas”. En el punto dos señala que “para atraer más inversión china, Brasil tiene que mejorar su clima de inversión”, dado que los inversores chinos “se quejan, entre otras cosas, del complicado sistema fiscal, la corrupción generalizada, las deficientes infraestructuras, la burocracia, el ‘costo brasileño’ y el aumento de la delincuencia”. Otro factor

⁴⁷⁹ Versión en inglés: “[...] there are eight myths surrounding the China-Brazil relations: there is a brewing tension between China and Brazil that people don’t fully appreciate; China only wants to import raw materials from Brazil and does not wish to make direct investment there; China’s imports of Brazil’s raw materials have made it hard for the South American nation to escape the “Dutch Disease” or the so-called trap of “resource cursing”; the value of the Renminbi (RMB), the Chinese currency, is kept too low, thus putting Brazil in an unfavorable position to compete with China; Brazilian manufacturers are getting killed by cheap Chinese imports that make Brazil’s industry uncompetitive in the global marketplace and at home; China’s market is not widely open to Brazil; China does not support Brazil’s effort to become a permanent member of the United Nations Security Council; and, China and Brazil are scrambling for Africa”.

limitante, indica, son las restricciones de carácter medioambiental⁴⁸⁰.

En cuanto al “mito 3”, el de los supuestos obstáculos puestos a la mejoría de la estructura industrial brasileña, indica, citando una frase de Dilma Rousseff, que es necesario “fomentar una relación dinámica, diversificada y equilibrada”. Y añade que “no se puede culpar a China de la incapacidad de Brasil para mejorar su estructura económica (Shixue, 2014: 10-11). Respecto al punto 4, comenta que “no hay que descartar que EE.UU. haya intentado influir a Brasil en esta cuestión”, refiriéndose a la supuesta desvalorización intencional del renminbi, con fines de lograr ventajas competitivas. Y recuerda que el secretario del Tesoro de ese país, Timothy Geithner, visitó Brasilia para instar a Rousseff a presionar a Beijing por ese tema. Al hablar del “mito 5”, la competencia desleal de importaciones chinas baratas, postula que ello ha ido en beneficio, en última instancia, de “los pobres de Brasil” que han podido así acceder a productos que de otro modo no podrían adquirir.

Sobre el punto 6, comenta que siendo China miembro de la OMC “no puede conceder un trato especial a los productos de un determinado socio comercial” y que, en consecuencia, Brasil necesita mejorar la competitividad de sus productos frente a los de otros países y “diseñar una estrategia para vender más en el mercado chino”. Y respecto al punto 7, el de la supuesta falta de apoyo a la aspiración de Brasil de ocupar un sillón como miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU, Shixue sostiene que China apoya “una mayor representación” en dicho órgano de los países en desarrollo, pero al mismo tiempo se opone a que alcance ese mismo estatus un país como Japón, “ya que todavía se niega a reconocer sus crímenes de guerra del pasado”.

Por último, y en lo referido a la presunta pugna de China y Brasil por el continente africano, califica como erróneo el encuadre que habla de una “nueva lucha por África” y que Brasilia y Beijing estuvieran repitiendo batallas comerciales, de carácter neocolonialista, en este espacio geográfico, aunque “es bastante lógico que China y Brasil tengan competencia” allí (Shixue, 2014, p. 18).

4.9.2 Respuestas brasileñas al desafío planteado por el clivaje

⁴⁸⁰ Menciona aquí el caso de la mayor empresa fabricante de acero en China, Baosteel, que canceló un gran proyecto debido a restricciones de este tipo.

cooperación/competencia

La política exterior brasileña está pauteada por ciertos consensos básicos que atraviesan y soportan incluso cambios radicales entre gobiernos de signos ideológicos opuestos sin que esto altere la vigencia de orientaciones que, además, han sido asumidas por una burocracia meritocrática, la de Itamaraty, a la que se le reconoce un alto grado de competencia en sus funciones. Uno de estos consensos mínimos, que une a sectores diversos, es el planteado por Soares y Hirst (2006), cuando proclaman que *“la principal aspiración de la política exterior de Brasil ha sido lograr un reconocimiento internacional basado en la creencia de que debería asumir su papel ‘natural’ como ‘país grande’ en los asuntos mundiales (la cursiva es nuestra)”*.

Esta referencia específica apunta a resaltar el nuevo ciclo de asertividad en el plano externo que se registra a inicios del siglo XXI, con la asunción de Lula como mandatario y Celso Amorim como canciller. Pero no es privativa de este período (2003-2010), sino que se remonta al menos a la primera mitad de los años 1960, previo al golpe militar de 1964, cuando se forjó la denominada Política Exterior Independiente (PEI), bajo la conducción de dos eximios cancilleres brasileños, Afonso Arinhos de Mello Franco y Francisco Clementino de San Tiago Dantas⁴⁸¹.

Otros puntos de vista tienden a desplazar esa frontera o hito demarcatorio incluso más atrás en el tiempo. Así lo hacen, por ejemplo, Cervo y Lessa (2014) al poner de relieve que “la inserción internacional de Brasil ha mantenido el universalismo como parámetro de su acción exterior desde los años cincuenta”. Y, por ende, las relaciones Sur-Sur reforzadas y desplegadas con fuerza en el siglo XXI, como eje central, obedecerían a esa misma dinámica universalista que reivindica el derecho de las economías emergentes a “configurar el orden internacional junto con el viejo mundo desarrollado”, en un relativo pie de igualdad. Para Cervo y Lessa (2014),

[...] Las actitudes hacia los bloques, las coaliciones, las asociaciones y las prioridades regionales demuestran objetivamente el universalismo, y no corresponden a ninguna opción exclusivista, aunque el exclusivismo sea la preferencia de tal o cual segmento de la sociedad. La identidad nacional compuesta,

⁴⁸¹ Otros analistas suman también a este “cuadro de honor” la figura de un tercer diplomático muy destacado, João Augusto de Araujo Castro, quien, al igual que Arinhos y Dantas, lideró en algún momento a Itamaraty. Los tres fueron cancilleres en el convulsionado período histórico que precedió al golpe cívico-militar y que va desde 1961 (gobierno de Jânio Quadros, entre el 31 de enero y el 25 de agosto de ese año) hasta 1964 (gobierno de João Goulart, desde el 1 de septiembre de 1961 hasta su derrocamiento, el 1 de abril de 1964).

así como el interés nacional, explican el celo del Estado en armonizar con lógica el modelo de inserción, lejos de teorías perversas como el choque de civilizaciones, la estabilidad hegemónica e incluso el occidentalismo, tomado como prejuicio. *El único requisito inherente al universalismo consiste en la autonomía decisoria de la acción exterior* (énfasis nuestro) (Cervo; Lessa, 2014, p. 139)⁴⁸².

Desde esa perspectiva, instituciones multilaterales tales como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) son vistas como plataformas aptas para potenciar la capacidad de despliegue y proyección propia. “El supuesto sigue siendo el papel sistémico que debe desempeñar el país en las relaciones internacionales y, para ello, la construcción regional de un polo de poder (Ibídem, p. 139)”. En consecuencia, aun cuando ambos autores critican con extremada dureza la declinación que la política exterior brasileña habría sufrido, a su juicio, durante el primer mandato de Dilma Rousseff, reconocen que, en los aspectos más centrales, su administración le ha dado “continuidad al gobierno de Lula da Silva, manteniendo como inmutable la inserción de impulso universalista (Ibídem, p. 139)”.

Es claro que, tal como lo destaca Christensen (2013), el gobierno de Lula se empeñó en promover una política externa más ambiciosa y diseñada para ganar mayores espacios de influencia en el sistema internacional mediante “el fortalecimiento económico y alianzas con otros países en desarrollo (Christensen, 2013, p. 273)”. Pero es también evidente que aunque durante los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso los temas de carácter económico tuvieron cierta prevalencia por sobre los referidos a asuntos políticos o ideológicos⁴⁸³, de cualquier forma Brasil emitió claras señales de que la vieja tradición “soberanista” todavía tenía un peso importante dentro de los palacios del Planalto y de Itamaraty.

[...] El presidente Cardoso comenzó a reevaluar las estrategias del país, criticando lo que denominó el proceso de “globalización asimétrica (...) En cuanto a la orientación de su política exterior, tomó la iniciativa de organizar la Cumbre Presidencial Americana

⁴⁸² Versión en portugués: “[...] Atitudes diante de blocos, coalizões, parcerias e prioridades regionais evidenciam, com objetividade, o universalismo, e não correspondem a nenhuma opção exclusivista, mesmo que o exclusivismo seja a preferência desse ou daquele segmento da sociedade. A identidade nacional composta, bem como o interesse nacional explicam o zelo do Estado em harmonizar com lógica o modelo de inserção, longe de teorias maléficas como choque de civilizações, estabilidade hegemônica e mesmo o ocidentalismo, tido por preconceito. O único requisito inerente ao universalismo consiste na autonomia decisória da ação externa”.

⁴⁸³ “Durante los dos gobiernos del Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 y 1999-2002), las prioridades económicas se antepusieron a todas las demás (Becard, 2008, p. 212)”.

en 2000 que condujo a un nuevo foco sobre infraestructura e integración energética en la región. Además, el gobierno puso mayor énfasis en la profundización de sus relaciones con otros nuevos mercados emergentes como China, India, Sudáfrica y Rusia, apuntando a una estructura de exportaciones más diversificada con el objetivo de reducir los altos niveles de dependencia con los mercados de los países desarrollados tradicionales (Christensen, 2013, p. 273)⁴⁸⁴.

En resumen, entonces, se puede decir que, hecha una constatación de base, la de que la dupla Lula-Amorim llevó a la intención brasileña de jugar en las “grandes ligas” a un nuevo nivel, lo que tuvo incluso reconocimientos públicos en los cuales no se ahorraron elogios de carácter superlativo⁴⁸⁵, ello no obsta para admitir que ese deseo de ejercer un rol de “país grande” tenía detrás suyo no uno sino muchos precedentes históricos. Por otro lado, también cabe afirmar que si bien la lógica del país grande, con pasado imperial, es uno de los puntos salientes que integran el *ethos* y la matriz de la política exterior brasileña, otro de los factores determinantes que la modelan y le dan proyección histórica es el de la lógica de la autonomía, como otro vector estructural que es preciso cautelar en todo momento. Y aquí conviene tener presentes algunos insumos, provenientes de autores de distintos orígenes, que coinciden en remarcar esta característica o rasgo fundacional y basal del libro de jugadas —o “manual de uso” de la Cancillería brasileña— ante cualquier circunstancia incidental:

[...] La autonomía es sin lugar a duda el aspecto más sobresaliente en la idea de continuidad de la política exterior brasileña (Gomes Saraiva, 2012). Brasil ha sido el país de América Latina donde la “*lógica de la autonomía*” como “gran estrategia de política externa” (Russell & Tokaltian, 2013) ha tenido mayor apego. La idea de la autonomía no fue abandonada inclusive en aquellos momentos donde la política exterior dejó de lado la tradicional postura “globalista” y abrazó las ideas *liberales y americanista* (Merke, 2008; Pinheiro, 2000, *apud* Actis, 2014a, p. 21)⁴⁸⁶.

⁴⁸⁴ Versión en inglés: “[...] President Cardoso started to re-evaluate the country’s strategies, criticising what he termed the ‘asymmetrical globalisation’ process (...) In terms of its foreign policy orientation Brazil took the initiative to organise the first South American Presidential Summit in 2000, which led to a new focus on infrastructure and energy integration in the region. The government furthermore placed stronger emphasis on relations with other big emerging markets such as China, India, South Africa and Russia, aiming at a more diversified export structure in order to reduce its high level of dependence on traditional developed country markets”.

⁴⁸⁵ El más recordado de ellos fue cuando David Rothkopf llamó en 2009, en un artículo de *Foreign Policy*, “el mejor ministro de Asuntos Exteriores del mundo”. Pero no fue el único. En 2008, la especialista brasileña Cristina Soreanu Pecequillo estimó que Brasil, como potencia media emergente, necesitaba de una “diplomacia de alto nivel”, como la ejecutada por EE.UU. y China.

⁴⁸⁶ El énfasis en cursiva está en el texto original.

Esta síntesis de Actis (2014a) condensa, en pocas líneas las vigas maestras o puntos clave de sustentación de una construcción colectiva, persistente en el tiempo, y que se ha mantenido indemne frente a desarrollos históricos contradictorios e incluso antitéticos. Autonomía como negación y rechazo a subordinar los objetivos de la política externa en términos que puedan generar dependencia estructural. O bien, para decirlo en forma más académica, entendida como “la capacidad y disposición del Estado para tomar decisiones basadas en necesidades y objetivos propios sin interferencia ni constreñimientos externos (Russell; Tokatlian, 2001)”.

En el artículo de 2014, antes citado, Actis considera que la estrategia tendiente a ensanchar los márgenes de autonomía de parte de Brasil se sustenta en tres “ejes autonómicos”: el *soft balancing* (o equilibrio blando); la unidad colectiva con otros actores, para potenciar los recursos y capacidades propias, y la diversificación de las relaciones internacionales. Esos tres objetivos, de acuerdo a su constatación, se habrían logrado consolidar con éxito durante el período 2003-2013, que es el que organiza su objeto de estudio. Y así lo subraya, además, en otro artículo del mismo año, enfocado esta vez en los lazos entre Brasil y los países de la Alianza del Pacífico, donde recalca que “el nuevo siglo representó para Brasil un *aggiornamento* de sus aspiraciones internacionales, transitando desde la idea de *global trader* (Barbosa y César, 1994) a la de *global player* (Lechini y Giaccaglia, 2010) (Actis, 2014b: 80)”.

Ahora bien, tales conceptualizaciones no impiden que este autor tenga una evaluación particularmente crítica sobre algunos aspectos de la política externa brasileña durante el gobierno de Rousseff. Un terreno en el que, como ya se ha visto, no fue el único en formular reparos. Ya en un artículo de 2013⁴⁸⁷, Actis advierte que se aprecia “cierta atenuación” en el rol de la “diplomacia presidencial”, personificada esta vez por Dilma, si se la compara con el protagonismo de sus predecesores en el cargo: Cardoso y Lula. Esa suerte de vacío habría sido llenada, de algún modo, por el despliegue de lo que llama “diplomacia ex presidencial”, llevada a cabo por Lula da Silva desde 2010, con un leve paréntesis por razones

⁴⁸⁷ “De la Diplomacia Presidencial a la Diplomacia Ex presidencial. El rol de Lula en la política exterior (2010-2013)”, publicado en *Mundorama*.

de salud⁴⁸⁸, y que tendría la virtud “de estar en sintonía y ser funcional a uno de los objetivos externos de Brasil como lo es apoyar la internacionalización de capitales brasileños (Actis, 2013)⁴⁸⁹”.

En esos viajes al exterior, Lula participó en reuniones entre políticos y empresarios brasileños con vistas a concretar negocios que favorecieron a constructoras como Odebrecht y Camargo Correa y prometió, dice Actis, basado en *Folha de S. Paulo*, llevar pedidos a Dilma, para que el gobierno brasileño contribuyera al cierre de esos acuerdos. Un cable diplomático, citado por ese medio, afirma que “la fuerza simbólica de Lula ayuda al esfuerzo diplomático en mejorar la imagen de Brasil”⁴⁹⁰. Posteriormente, en otro artículo de 2015, el foco de su crítica se posiciona nuevamente en la figura de Dilma, a quien le atribuye la responsabilidad de haber propiciado “una retracción relativa en el ejercicio del liderazgo regional, en comparación con los gobiernos de Lula”.

Su tesis, en síntesis, es la siguiente:

[...] El repliegue regional de Brasil obedeció tanto a variables políticas (menor compromiso de la presidenta por los asuntos externos) como económicas (estancamiento de la economía, aparición de déficits fiscal y de la cuenta corriente). En el inicio de su segundo mandato esta situación parece acentuarse. Los recursos acumulados en los años de bonanzas serán utilizados para enfrentar los desajustes macroeconómicos y no para intentar obtener más influencia en el plano regional (Actis, 2015).

Los efectos más inmediatos y residuales de esta “ausencia” o atenuación son, a juicio de Actis, que el espacio regional latinoamericano empieza “a ser ocupado por una mayor influencia de China”. Se alude, asimismo, con cierta nostalgia, a que durante los gobiernos de Lula Brasilia se convirtió en el

[...] centro estratégico debido a que proveía bienes materiales y simbólicos funcionales a los nuevos modelos de desarrollo que se erigían sobre las ruinas del neoliberalismo (...) Esa situación comenzó a mutar en los últimos años y la inercia del proceso se aceleró en los últimos meses (Ibídem).

Ante este nuevo cuadro que vivía la región, acota Actis, “muchos de los países ahora buscan y consiguen en China aquello en lo cual Brasil parecía no

⁴⁸⁸ En 2012, Lula fue sometido a un tratamiento de quimioterapia y radioterapia en el hospital Sirio-Libanés para combatir un cáncer de garganta que, según los médicos que lo atendieron, fue detectado a tiempo y no dejó ningún tipo de secuelas.

⁴⁸⁹ Para ejemplificar su punto, Actis indica que en marzo de 2013 el diario *Folha de S. Paulo* “publicó una serie de telegramas oficiales de Itamaraty donde se revela que casi la mitad de los viajes al exterior del ex mandatario (13 de 30) fueron financiados por grandes empresas brasileñas con importantes inversiones en el extranjero como OAS, Camargo Correa y Odebrecht”.

⁴⁹⁰ Reuniones de ese tipo habrían tenido lugar, según *Folha*, en Panamá, Cuba y Mozambique.

tener competencia". Así, junto con el desvío de grandes obras de infraestructura originalmente adjudicadas a Brasil, en Argentina⁴⁹¹, aparecen créditos para megaproyectos en Ecuador y Venezuela, beneficiarios de "la abultada billetera china" como "la gran fuente de financiamiento", en tiempos de restricción financiera. Además, el repliegue de Brasil como líder regional se produce en consonancia con un fuerte avance de las exportaciones de productos chinos en los países del Cono Sur y un decaimiento general de la participación de los bienes de exportación brasileños en esos mismos mercados⁴⁹².

No obstante ello, y pese a esta serie de contrariedades externas, que se suman a la ya cada vez más difícil situación doméstica, el gobierno de Dilma consigue seguir articulando, al menos en lo que atañe a la relación sino-brasileña, un conjunto de iniciativas que la mantienen como un foco prioritario de su agenda política. Así es como en mayo de 2015 se actualiza el Plan de Acción Conjunta (PAC) China-Brasil para el período 2015-2021, en el cual se definen objetivos, metas y orientaciones concretas para guiar el curso de esa vinculación. Una nota de prensa referida a este hecho indica que la iniciativa incluye "un convenio para financiar proyectos de la atribulada petrolera estatal Petrobras por 7.000 millones de dólares". Y, a su vez, se anuncia "el cierre de la venta de un primer lote de 22 aviones de un total de 60 encargados a Embraer y la creación de abultados fondos de inversión y desarrollo"⁴⁹³.

En el encuentro se suscribieron 35 acuerdos de colaboración sobre distintas materias que van desde cuestiones relacionadas con los sectores financieros, acero, industria alimentaria, minería, petróleo y gas hasta el fortalecimiento de la cooperación en el rubro de la energía solar y eólica. Y se hizo referencia, también, al lanzamiento del sexto satélite del programa espacial conjunto CBERS, en 2018,

⁴⁹¹ Dos represas cuya construcción en la provincia argentina de Santa Cruz había sido encargada al consorcio brasileño Camargo Correa fueron reasignadas a la empresa china Gezhouba, dado que la primera tuvo dificultades a la hora de conseguir financiamiento para concretarlas.

⁴⁹² Actis entrega cifras muy alarmantes: "En 2007, 14,8% de las importaciones de los países de América del Sur eran de Brasil y 10%, de China; en 2013, la participación brasileña cayó a 11,2% y China subió a 17,4%".

⁴⁹³ "China acelera su seducción a Brasil con acuerdos e inversiones", Swissinfo, en base a un cable de la agencia AFP. Link disponible en: <https://www.swissinfo.ch/spa/china-acelera-su-seduci%C3%B3n-a-brasil-con-acuerdos-e-inversiones/41440864>. Acceso el 10 agosto, 2023. El nuevo plan fue firmado por la Presidenta Rousseff y el primer ministro chino, Li Keqiang, y tiene como fin "promover aún más el desarrollo de la Asociación Estratégica Global e intensificar la cooperación amistosa y mutuamente beneficiosa entre los dos países (...) en un espíritu de igualdad y pragmatismo (Itamaraty, 2015, *apud* Fierro, 2019)".

entre otras cosas (Itamaraty, 2015). Como puntualizó el primer ministro chino Li Keqiang:

[...] China y Brasil, países en desarrollo más grandes de Occidente y Oriente respectivamente, y ambas economías emergentes importantes, además de contar con más de 200 años de relación amistosa tienen cada vez más intereses comunes y más perspectivas de cooperación (Li Keqiang, 2015, referenciado por Gonçalves, 2015).

La densidad y fortaleza de los lazos bilaterales se vio enfrentada, sin duda, a un severo “test de esfuerzo”, cuando en mayo de 2016 la Presidenta Dilma Rousseff fue suspendida de su cargo por espacio de 180 días por las dos cámaras del Congreso, mientras se tramitaba el proceso de impedimento, que culminó con su destitución, el 31 de agosto. Pero, para sorpresa de muchos analistas, mostraron un alto grado de resiliencia y no hubo mayores cambios en la estrecha vinculación bilateral, pese a que no escaseaban quienes vaticinaban inevitables y drásticas mudanzas de rumbo. Así lo hace presente, Falcão Silva (2020), refiriéndose a estas expectativas no cumplidas:

[...] Con el golpe de Estado y la destitución de la presidenta Dilma en 2016, se especuló con un retroceso en las relaciones entre Brasil y China, que ya se había convertido en uno de los principales socios de Brasil, tanto en términos de relaciones comerciales como de fuente de inversiones extranjeras. El argumento era que esta proximidad se basaba en un alineamiento político e ideológico entre el PT y el Partido Comunista Chino (PCCh). Pero no fue así; prevaleció el pragmatismo. Ni el gobierno derechista de Temer ni los chinos pusieron obstáculos a la continuidad de la asociación⁴⁹⁴.

Por el contrario, apenas Michel Temer fue confirmado en su cargo, como Presidente interino hasta el final del segundo mandato de Rousseff (31 de diciembre de 2018), el primero de sus cuatro viajes internacionales de ese año, en 2016, tuvo como destino precisamente a China, donde ya había estado como vicepresidente en febrero de 2013. En efecto, entre el 2 y el 5 de septiembre estrena su condición de Presidente efectivo de Brasil, a nivel internacional, siendo recibido como jefe de Estado por Xi Jinping y participando luego de una cumbre del G-20.

⁴⁹⁴ Versión en portugués: “[...] Com o golpe de Estado e *impeachment* da presidente Dilma, em 2016, surgiram especulações de que haveria um retrocesso nas relações entre Brasil e China, que já havia se tornado um dos principais parceiros do Brasil, tanto em termos de relações de comércio, quanto em termos de fonte de investimentos externos. O argumento era de que essa proximidade se baseava num alinhamento político e ideológico entre o PT e o Partido Comunista Chinês (PCC). Mas não foi isso o que ocorreu, prevaleceu o pragmatismo. Nem o governo de direita de Temer, nem os chineses criaram obstáculos para a continuidade da parceria”.

Para decirlo con palabras de Fierro (2019): “El diálogo político de alto nivel sino-brasileño ha sido constante, y se ha ido profundizando”, de modo que ha podido permanecer relativamente ajeno a vaivenes y fluctuaciones políticas, sin que haya llegado nunca —al menos en el período que nos ocupa— a “un punto de enfriamiento”. Y un conjunto de datos empíricos respalda este aserto. Por un lado, la intensidad de la relación comercial-económica nunca se resintió, como lo prueba el hecho de que “en 2017, bajo la presidencia de Temer, con su ansia de privatizaciones, China lideró el *ranking* de adquisiciones en Brasil, llegando a US\$ 8.000 millones (Falção Silva, 2020)”⁴⁹⁵.

De otra parte, cuando surgieron contradicciones o amenazas de posibles conflictos que podrían perturbar el curso normal de la relación, estas se resolvieron del modo tradicional en que China y Brasil han procesado siempre sus diferencias; vale decir, por medio de discretas negociaciones que terminan por resolver estos nudos ciegos. En ese sentido, Tonatiuh Fierro (2019) ofrece un ejemplo concreto que es, en sí mismo, casi “un caso de manual”:

[...] A manera de ejemplo, el 20 marzo de 2017, China junto a la Unión Europea y Chile, suspendieron las importaciones de carne brasileña, después de que una investigación develara que se exportaba carne contaminada de salmonella (...) En las condiciones de crisis económica, (...) esto representó un reto para la diplomacia brasileña. Debía garantizar el acceso de la carne al mercado chino. Para Brasil, China es su segundo mayor importador de carne vacuna y aviar. Por medio de los canales diplomáticos, el gobierno de Temer buscó garantizar que la carne brasileña “era segura”. Sin tener éxito alguno, el veto se realizó. Cinco días después, China levantó la veda. Simultáneamente, por cuestiones de seguridad alimentaria, el gobierno chino impondría restricciones a las 21 plantas frigoríficas (Fierro, 2019).

4.10 Conclusiones

No es de extrañar, por lo tanto, a la luz de lo ya expuesto, que en el prólogo de un libro editado por la Fundação Alexandre de Gusmão (Moreira Lima et al., 2016), dependiente de Itamaraty, para hacer un balance de 40 años de lazos diplomáticos, el nuevo Canciller, José Serra, se refiriera en términos muy similares a los que podría haber usado cualquier ministro de Asuntos Exteriores de Lula o de Dilma Rousseff, al analizar el estado del arte de las relaciones sino-brasileñas y

⁴⁹⁵ Versión en portugués: “[...] Em 2017, sob a presidência de Temer com sua ânsia de privatizações, a China liderou o *ranking* de aquisições no Brasil, chegando a US\$ 8.8 bilhões”.

reiterar la declarada intención de su parte de hacer de ellas “un éxito cada vez mayor”. El pragmatismo a ultranza está en el centro de esta vinculación, como lo demuestran varios de los conceptos que Serra, un enemigo jurado de los gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT), empleó en dicha ocasión.

Para empezar, se hizo eco de los dichos del Premier chino Li Keqiang, quien un año antes, en mayo de 2015, había hablado de Brasil y China como dos “países grandes”; los mayores, en extensión, de Oriente y Occidente:

• [...] Brasil y China son dos países de dimensiones continentales, con intereses económicos comunes y visiones convergentes sobre la importancia de promover el desarrollo y la paz. *Como las mayores economías en desarrollo de sus respectivos hemisferios, juntos tienen un papel destacado que desempeñar en la construcción de un mundo más estable y equilibrado, centrado en la superación de los grandes desafíos económicos y sociales que aún quedan por delante* (la cursiva es nuestra) (Serra, 2016, en Moreira, Lima et al., 2016, p. 9)⁴⁹⁶.

• [...] En 2014, celebramos 40 años de relaciones diplomáticas. Hace cuatro décadas, pocos analistas habrían previsto la dimensión actual que ha adquirido la asociación chino-brasileña. *Lo que estas relaciones representan hoy y el enorme potencial que encierran para el futuro justifican plenamente la posición prioritaria que ocupan en la política exterior del gobierno brasileño* (énfasis nuestro) (Ibíd., p. 9)⁴⁹⁷.

• [...] Hay motivos de sobra para celebrar los progresos realizados, y aún más para mirar a los próximos pasos con optimismo. Tenemos la oportunidad y el reto de seguir incrementando nuestros intercambios comerciales, sobre todo en los sectores de mayor valor añadido en los que aún no hemos sido capaces de exportar adecuadamente al mercado chino. El capital chino seguirá desempeñando un papel fundamental en los proyectos que necesitamos poner en marcha para aumentar la competitividad de nuestra economía. *La asociación con China en ciencia, tecnología e innovación es crucial para modernizar Brasil y fortalecer nuestra capacidad para una inserción cada vez más dinámica en el mundo* (énfasis nuestro) (Ibíd., p. 11)⁴⁹⁸.

⁴⁹⁶ Versión en portugués: “[...] Brasil e a China são dois países de dimensões continentais, com interesses econômicos comuns e visões convergentes sobre a importância de se promover o desenvolvimento e a paz. Na condição de maiores economias em desenvolvimento de seus respectivos hemisférios, os dois têm juntos um papel destacado na construção de um mundo mais estável e mais equilibrado, com foco na superação dos grandes desafios econômicos e sociais que ainda temos pela frente”.

⁴⁹⁷ Versión en portugués: “[...] Em 2014, celebramos 40 anos de relações diplomáticas. Quatro décadas atrás, poucos analistas teriam antecipado a dimensão atual assumida pela parceria sino-brasileira. O que essas relações representam hoje e o enorme potencial que encerram para o futuro justificam plenamente a posição prioritária que ocupam na política externa do governo brasileiro”.

⁴⁹⁸ Versión en portugués: “[...] Há motivos de sobra para comemorarmos os avanços obtidos, e ainda mais para mirarmos os próximos passos com otimismo. Temos a oportunidade e o desafio de continuar a aumentar nosso comércio, em particular nos setores de maior valor agregado em que ainda não logramos exportar adequadamente para o mercado chinês. Capitais chineses continuarão a ter papel fundamental nos projetos que precisamos implementar para ampliar a competitividade da nossa economia. A parceria com a China em ciência, tecnologia e inovação é crucial para modernizar o Brasil e fortalecer nossa capacidade de inserção cada vez mais dinâmica no mundo”.

El mensaje de fondo de Serra, como canciller de Michel Temer, un hombre al que nadie, por cierto, podría sindicarse como de izquierda, no deja lugar a dudas ni a dobles lecturas: “Brasil mira para el continente asiático a partir de una perspectiva estratégica y de largo plazo”. El ascenso de la región Asia-Pacífico, y de la principal potencia del este de Asia “como importante eje de la economía mundial y con una creciente influencia política en los asuntos globales *es un fenómeno definitorio de la nueva configuración internacional que está emergiendo en el siglo XXI* (la itálica es nuestra) (Ibíd., p. 11)”.

De esta forma, la retórica de Serra, más allá de urgencias puntuales⁴⁹⁹, se inscribe dentro de una “escuela” o línea de pensamiento —que es al mismo tiempo “universalista” y “soberanista”⁵⁰⁰— y que ha permeado con caracteres indelebles el código genético y la “sala de máquinas” de Itamaraty, guiando su accionar en todo momento: Brasil es un “país grande”, una potencia “de dimensiones continentales”, que se reserva el derecho de actuar con un alto grado de autonomía en un escenario internacional conflictivo y que utiliza su política exterior como una herramienta destinada a apalancar e impulsar el desarrollo nacional, con objeto de poder superar “los grandes desafíos económicos y sociales que aún quedan por delante”.

Estos lineamientos se han mantenido —con mayor o menor fuerza, dependiendo de los distintos contextos históricos—, pero son parte esencial y constitutiva del arsenal conceptual y teórico que orienta a los procesos de toma de decisiones trascendentes en la Cancillería brasileña. Un análisis retrospectivo ampliado rastrearía, tal vez, los orígenes de esta visión soberanista y autonómica en la labor del barón de Rio Branco, santo patrono de Itamaraty, quien consolidó

⁴⁹⁹ Becard argumenta que la recesión económica y la crisis política brasileña de 2015-2016 son responsables, en gran medida, del pragmatismo adoptado frente a China por la administración Temer: “[...] los abundantes recursos brasileños y el perfil del presidente interino, Michel Temer, y el ministro de Relaciones Exteriores, José Serra, más enfocados en hacer negocios y atraer inversiones y préstamos en un contexto de recesión económica profunda en Brasil, ayudan a explicar la presencia creciente de China en los asuntos brasileños (Becard, 2017, p. 403)”.

⁵⁰⁰ Véase, p. e., la conceptualización empleada por Cervo y Lessa para aludir a las diferencias entre los procesos de integración latino-americanos y europeos: “[...] a diferencia de la Unión Europea, en América Latina la cultura política, incluso en Brasil, considera legítimo superponer el proyecto nacional al regional y no ceder el control de la autonomía decisoria hasta el punto de debilitar la soberanía; sin embargo, todos los países eligen el entendimiento político como bien supremo de la integración (Cervo 2013; Baumann 2013; Couto 2013; Resende 2013; Desiderá Neto 2012; Álvarez 2012, citados como referencias por Cervo; Lessa, 2014, p. 140)”.

las fronteras de Brasil en su gestión como Canciller (1902-1912) por medio de exitosas negociaciones con la mayor parte de sus diez países vecinos. Y condujo la política exterior en tiempos de otro gran proceso de transición hegemónica: el que llevó al ascenso de EE.UU. como superpotencia y a la declinación del Reino Unido.

Pero en épocas más recientes el referente indiscutido, en este plano, es la Política Exterior Independiente (PEI). Un constructo colectivo elaborado en medio de las tensiones de la Guerra Fría y que, pese a ello, demostró una inmensa resiliencia y capacidad de resistir fuertes presiones externas y restricciones institucionales domésticas no menores, como las derivadas de una dictadura cívico-militar que duró poco más de dos décadas (1964-1985)⁵⁰¹.

La PEI es un punto de referencia que ha soportado y resistido, relativamente indemne, el tránsito del bastón de mando presidencial de João Goulart al general Castelo Branco, de Dilma Rousseff a Michel Temer y de Temer a Jair Bolsonaro, sin que esas importantes alteraciones políticas hayan afectado el eje basal del comportamiento exterior de Brasil, en términos radicales. Lo que no deja, por cierto, de ser un mérito, atribuible, en gran medida, a la existencia de un cuerpo burocrático altamente profesionalizado que forma a los cuadros ejecutores de la política externa, y a la vigencia de *landmarks* o principios focales que se muestran refractarios a la influencia de estímulos y condicionamientos coyunturales.

El impulso de Dantas, que sustituyó a Arinos en la Cancillería, una vez que Goulart reemplazó en la jefatura del Estado a Quadros, fue decisivo para darle continuidad a una política exterior que, a pesar de nacer en un contexto de extrema fragilidad institucional a nivel doméstico, pretendía transformar la inserción internacional de Brasil, proponiendo iniciativas tendientes a proteger los precios de las materias primas y buscar la cooperación internacional en el campo económico con vistas a favorecer el crecimiento y la justicia social en las naciones subdesarrolladas.

Durante los once meses en que permaneció al frente de Itamaraty

⁵⁰¹ Entre 1961 y 1964, en el momento de la gestación de la PEI, se sucedieron seis cancilleres al frente del Palacio de Itamaraty, y dos Presidentes de muy distinta orientación política, João Goulart y Jânio Quadros. No obstante ello, tres de estos ministros —el inicial, Afonso Arinos; el más duradero de ellos, San Tiago Dantas, y el que cerró el ciclo, João Augusto de Araújo Castro— se las ingeniaron para echar las bases de una política exterior que, en lo esencial, apuntaba a que Brasil debía preservar su derecho a negociar libremente con todos los países del mundo, de acuerdo a su propia conveniencia. Para más información al respecto, véase Hirst (2007).

(septiembre de 1961 a julio de 1962), San Tiago Dantas, un ex militante del integralismo brasileño⁵⁰², se esforzó por desplegar una política externa que aumentara en forma sustantiva los márgenes de autonomía y soberanía de Brasil. Y fue quien acuñó el concepto de “coexistencia competitiva” para aludir al modo en que su país debía relacionarse con las naciones del mundo socialista. Para Dantas (1962)⁵⁰³,

• [...] Esta coexistencia no significa para el campo democrático, ni para el socialista, ninguna abdicación ideológica, ninguna pérdida de confianza en la superioridad de su propia filosofía de vida o tipo de organización. Se trata de una coexistencia esencialmente competitiva, es decir, que pone a los dos campos políticos no sólo en contacto sino también en competencia, exponiendo a cada uno de ellos a la inevitable influencia de los modelos, logros y experiencias procesados en el otro (Dantas, 1962, reeditado por FUNAG, 2009, p. 266-267)⁵⁰⁴.

• [...] El contacto entre el mundo socialista y el democrático es beneficioso para democracias como la brasileña, donde el régimen de libertades políticas, característico del Estado de Derecho, se superpone a una estructura social basada en la dominación económica de una clase por otra y, por lo tanto, en la negación efectiva de la propia libertad. El resultado es un incentivo permanente para la reforma social, con la creación en el seno de la sociedad de presiones crecientes que pueden ser aprovechadas para modificar progresivamente su estructura, sin romper la continuidad del régimen democrático (Ibíd., p. 267)⁵⁰⁵.

En su primera entrevista como Canciller, concedida en octubre de 1961, Dantas dijo que Brasil entendía que

la mejor forma que tenemos de defender nuestro Hemisferio del

⁵⁰² Un grupo de ideología de extrema derecha, nacionalista y corporativista, creado en 1932, al que algunos consideran el movimiento fascista de mayor éxito y alcance de masas en Latinoamérica.

⁵⁰³ Dantas, San Tiago (1962), *Política Externa Independente*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira. Reeditado, junto a otros textos del mismo autor, en el libro titulado: “Coletânea de textos sobre política externa / Francisco Clementino de San Tiago Dantas [org. Renato Lessa; Cristina Buarque de Hollanda]”. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG, 2009). “Nuestros pueblos aspiran a la democracia, pero aún no han logrado alcanzarla de manera permanente y ni siquiera estable, debido a la interferencia de causas sociales y económicas que nos exponen frecuentemente a crisis políticas, generando no pocas veces regímenes de excepción”, expresó en un discurso pronunciado en enero de 1962 (reproducido en FUNAG, 2009, p. 209).

⁵⁰⁴ Versión en portugués: “[...] Essa coexistência não significa para a área democrática, ou para a socialista, nenhuma abdicação ideológica, nenhuma perda de confiança na superioridade de sua própria filosofia de vida ou tipo de organização. Ela é uma coexistência essencialmente competitiva, isto é, que põe os dois campos políticos, não apenas em contacto, mas também em competição, expondo cada um deles à influência inevitável dos modelos, das realizações e das experiências processadas no outro”.

⁵⁰⁵ Versión en portugués: “[...] O contacto entre o mundo socialista e o democrático é benéfico a democracias, como a brasileira, onde o regime de liberdades políticas, característico do Estado de direito, se acha superposto a uma estrutura social baseada na dominação económica de uma classe por outra, e, portanto, na denegação efetiva da própria liberdade. Daí resulta um permanente incentivo à reforma social, com a criação, no seio da sociedade, de pressões crescentes, que podem ser captadas para modificação progressiva de sua estrutura, sem quebra da continuidade do regime democrático”.

comunismo es desarrollar programas económicos y sociales que eliminen lo más rápidamente posible las grandes desigualdades económicas que se observan internamente en nuestra sociedad, y también las grandes desigualdades económicas que se observan externamente entre los Estados plenamente desarrollados y los que aún tienen economías muy por debajo de un uso racional de sus posibilidades. Luchar contra el subdesarrollo económico, nivelar en lo posible la vida de las clases sociales dentro de cada país y eliminar las desigualdades entre los pueblos, nos parece hoy la verdadera política para sostener las democracias (Dantas, 1961; FUNAG, 209, p. 121)⁵⁰⁶.

Esa “dimensión social” de la política exterior, como un factor de corrección y compensación de desigualdades internas y externas, es un rasgo reconocible hasta hoy en la Cancillería brasileña. Y se expresa también en la relación con China, en la cual, como se vio antes, subsisten asimetrías y lógicas de vínculo tipo centro-periferia que Brasilia se empeña constantemente en limitar y reducir. Así es como, aun reconociendo los grandes avances que se han dado en el marco de la relación bilateral diplomática por espacio de ya casi medio siglo, y las relaciones comerciales y económicas asociadas a esta ligazón, hay autores de reconocida competencia en el área de los contactos sino-brasileños que siguen preocupados por las desigualdades flagrantes y estructurales que continúan caracterizando a estos lazos.

Del lado positivo del balance, Becard (2017) resalta el hecho de que China y Brasil han logrado establecer una arquitectura institucional que incluye reuniones paralelas de alto nivel de forma regular y grupos de trabajo técnicos que funcionan en paralelo. También subraya la firma de más de cien acuerdos bilaterales, desde 1974 a la fecha, y que el gobierno brasileño haya escogido al grupo BRICS como la plataforma más adecuada para discutir más a fondo, pese a las disonancias derivadas de la “heterogeneidad económica y los desafíos políticos contrastantes” que enfrenta cada uno de sus cinco países integrantes.

A su vez, destaca que se haya intentado “construir una identidad común en

⁵⁰⁶ Versión en portugués: “[...] O Brasil entende que a melhor maneira que temos de defender o nosso Hemisfério do comunismo é desenvolver os programas de ordem econômica e de ordem social, que eliminem tão depressa quanto possível as grandes desigualdades econômicas que se observam internamente no seio da nossa sociedade e igualmente as grandes desigualdades econômicas que se observam externamente entre os Estados plenamente desenvolvidos e aqueles que ainda dispõem de economia muito abaixo de um aproveitamento racional de suas possibilidades. Lutar contra o subdesenvolvimento econômico, nivelar tanto quanto possível a vida das classes sociais dentro de cada país e eliminar as desigualdades existentes entre os povos é que nos parece ser hoje a verdadeira política de sustentação das democracias”.

torno a la necesidad de gestionar las crisis financieras internacionales y reformar las instituciones internacionales con una mayor participación de los países en desarrollo (Becard, 2017, p. 391)". Pero al mismo tiempo eleva un dedo acusador para poner de manifiesto las dificultades de Brasil a la hora de "crear y aplicar una buena política exterior hacia China", en función de los condicionamientos y restricciones ya detallados:

- [...] debido a su relativamente inadecuada capacidad de negociación, el Gobierno brasileño evitó al máximo las presiones políticas considerables o las confrontaciones en las negociaciones, incluso a expensas de una gran parte de su propia agenda, con el fin de aprovechar las oportunidades más disponibles y menos restrictivas, en especial para promover las exportaciones de productos básicos (Ibídem, p. 391).
- [...] Si bien no se puede negar que China y Brasil se ha reconocido como actores importantes en sus respectivas regiones y que China se ha convertido en un factor inevitable y clave en todo el mundo, podemos concluir que estos dos países no tienen una asociación estratégica completa en todas las áreas (Ibídem, p. 405).

Para Becard, una verdadera y justa asociación estratégica debería estar sustentada en cuatro premisas: i) comercio abierto, equilibrado y diversificado de bienes y servicios de alto valor agregado; ii) inversiones y créditos en áreas de punta, en especial en aquellas relacionadas con innovación y promoción de ciencia y tecnología; iii) proyectos conjuntos que incluyan transferencias e intercambios de conocimientos; iv) fomento del diálogo de alto nivel, planificación conjunta de estrategias comunes y convergencia política en foros multilaterales (cfr. Becard, 2013, v. 1, *apud* Becard, 2017, p. 389).

Si los vínculos entre los países no alcanzan este grado de compenetración y acción común, no se estaría, entonces, frente a una verdadera asociación estratégica, sino a una relación bilateral más reducida, a la que la autora llama una "relación cooperativa", asentada "en un patrón esencialmente positivo de comercio, inversión y cooperación en diferentes áreas, pero con medios y fines limitados, en especial en áreas estratégicas, como seguridad y defensa, ciencia, tecnología e innovación (Becard, 2017, p. 389)".

La búsqueda de una relación más equilibrada y balanceada con China parece ser, sin duda, un objetivo loable de parte de la diplomacia brasileña, pero cabe preguntarse si existen hoy condiciones objetivas como para lograr la consecución de dicha meta. En ese sentido, cabe, en primer lugar, aquilatar que Latinoamérica como región "posee una importancia marginal en la estrategia

internacional de China”. Así lo advierten, por ejemplo, Cordeiro Pires y Santillán (2014):

[...] Según el estudio "China Modernization Report" (CASS, 2008), la estrategia de modernización denominada “Estrategia de la Paloma de la Paz” (Peace Dove Strategy, PDS por su sigla en inglés) postula que los intereses centrales de la inserción internacional de China son, en primer lugar (cabeza de la paloma), la ONU, y en el cuerpo, Asia. En cada ala están representados, por un lado, los intereses relacionados con la región euroasiática y, por otro, la cuenca del Océano Pacífico, donde se encuentra Estados Unidos. Los países periféricos del sistema, como los de África, Oceanía y América Latina, estarían en la cola de la paloma, revelando un interés marginal (Cordeiro Pires; Santillán, 2014, p. 346)⁵⁰⁷.

Por otra parte, también es conveniente considerar que cuando se dan los primeros pasos que resultaron en el establecimiento de la Asociación Estratégica, en 1993,

[...] del lado chino, la aproximación con Brasil era una opción geopolítica interesante —*pero no crucial*— (énfasis nuestro) en una época en que China se encontraba políticamente aislada del Mundo Occidental en función de los incidentes de la Plaza de la Paz Celestial y vivía relaciones difíciles con la mayor parte de sus vecinos (Biato, 2010, p. 20)⁵⁰⁸.

A lo cual se añadía la siempre atractiva y necesaria opción adicional de conseguir la provisión de materias primas que su acelerado proceso de desarrollo económico requería.

A su vez, tampoco resulta pertinente, con una mirada de foco más amplio, sobrevalorar la importancia que tienen para China los recursos naturales de los países latinoamericanos y caribeños, ya sea en materia de proteínas, productos agrícolas o combustibles, dado que “*América Latina constituye sólo una parte del*

⁵⁰⁷ En un despacho de la agencia Nueva China se hacen precisiones más detalladas sobre el diagrama gráfico que expone la llamada “Estrategia de la Paloma de la Paz”. Allí se indica que los países integrantes de APEC constituyen el ala occidental del esquema, y “la propuesta ‘Cooperación Económica Asia-Europa’, que se amplía a partir de la actual Reunión Asia-Europa, es el ala occidental” que completa la figura de la paloma (Xinhua, 2008). Versión original en portugués: “[...] De acordo com o estudo China Modernization Report’ (CASS, 2008), a estratégia de modernização intitulada Peace Dove Strategy (PDS) postula que os interesses centrais da inserção internacional da China estão, em primeiro lugar (cabeça do pombo) na ONU, e no corpo a Ásia. Já em cada asa são representados os interesses relacionados à região euroasiática, de um lado, e da bacia do Oceano Pacífico, de outro, onde estão os Estados Unidos. Países periféricos no sistema, como os da África, Oceania e América Latina estariam na calda do pombo, revelando um interesse marginal”.

⁵⁰⁸ Versión en portugués: “[...] Do lado chinês, a aproximação com o Brasil era uma opção geopolítica interessante —mas não crucial— numa época em que a China se encontrava politicamente isolada do Mundo Ocidental em função dos incidentes da Praça da Paz Celestial e vivia relações difíceis com a maior parte de seus vizinhos”.

foco de la estrategia china de abastecimiento energético, mucho menor en comparación con otras regiones como África u Oriente Medio (la cursiva es nuestra) (Phillips, 2010, apud Mendes Pini, 2015, p. 26)".

Y a partir de definiciones generales como éstas, hay autores que clasifican a Brasil de distintas maneras, de cara a su relación con el gigante asiático. Así, mientras hay quienes le dan a este país la categoría de “aliado político crucial para China (Leiteritz, 2015)”, otros prefieren denominarlo, con mayor prudencia y moderación, un “socio cooperativo amigable (Dosch; Dosch, 2015)”.

Nuestra conclusión preliminar es que, sea cual sea el calificativo que se elija para definir la naturaleza de los lazos sino-brasileños, habrá que concordar con Shambaugh (2011, p. x), cuando señala que “Brasil es un actor clave para China en ambos aspectos (el geopolítico y el económico)”. Y que, independientemente de los factores que distorsionan y complejizan la relación, como lo son, por citar un caso, los efectos negativos de reprimarización acelerada y de desindustrialización creciente sobre las economías de los países latinoamericanos que esta interacción implica, no parecen haber —al menos, en un horizonte cercano— alternativas viables para suplantarse de un momento a otro este modelo de relacionamiento.

Le cabe, por consiguiente, a los dos polos que forman esta ecuación la tarea de hacer los “deberes domésticos” que permitan la superación de la dinámica perversa de la “interdependencia asimétrica” que hoy prima sin contrapesos.

Del lado brasileño, el gobierno deberá esforzarse para equilibrar un esquema en el que hasta ahora los únicos grandes ganadores del intercambio intensivo son el agronegocio y megaempresas de los sectores minerales y energéticos, en perjuicio de medianas y pequeñas empresas de las áreas de la manufactura, la innovación tecnológica y los servicios que, en condiciones de mayor ecuanimidad, podrían fortalecer la presencia y la capacidad competitiva de Brasil en las cadenas globales de valor. De ese modo, y con un diálogo interno más fluido con los sectores productivos y una estrategia de largo plazo frente a China, erigida en base a consensos suprasectoriales, se lograría obtener ganancias sustanciales, estables y equilibradas.

Del lado chino, a su vez, sería deseable superar ciertos excesos de la retórica *win-win*, no fundados en prácticas reales, y apuntar hacia una mejor adaptación al ambiente de negocios local, lo cual incluye una real sujeción a las leyes de mercado, respeto a las normativas ambientales y una más adecuada

comprensión de las prioridades y potencialidades de Brasil.

En síntesis, y tal como apunta Becard (2017, p. 406): “Sólo tomando seriamente en consideración los aspectos asimétricos e injustos de estas relaciones bilaterales, China y Brasil podrán evitar comprometer el futuro de esta asociación estratégica y promover su mejor potencial”.

Si así no ocurriera, según esta autora, la vinculación bilateral corre el riesgo de seguir circulando a través de una carretera de doble vía que contradice al discurso de la ganancia mutua y se caracteriza “más por ser relaciones verticales con compensaciones limitadas” antes que configurar “una asociación estratégica horizontal y recíproca basada en el intercambio balanceado de productos y servicios de valor agregado (Ibídem, p. 405)”. Única garantía razonable y lógica para que esta interacción se fortalezca en base a cimientos sólidos y guiada por un espíritu cooperativo persista de esta manera en el tiempo.

5 LOS VÍNCULOS ENTRE CHILE Y LA RPC: UNA DENSA MALLA DE INTERACCIONES CON LA ECONOMÍA COMO FACTOR PREDOMINANTE

[...] A fines de los años sesenta y principios de los setenta se dio un cambio marcado en la política china hacia América Latina, sobre todo por el empeoramiento de las relaciones sino-soviéticas y por el mejoramiento de las relaciones sino-estadounidenses (Feng Xu, 1996)⁵⁰⁹.

[...] No importa que el gato sea blanco o negro; mientras puede cazar ratones es un buen gato (Deng Xiaoping, 1992)⁵¹⁰.

Introducción

Cualquier análisis de las relaciones bilaterales entre Chile y la República Popular China, que alcanzaron un nivel diplomático regular en 1970 y se han mantenido en forma ininterrumpida desde esa fecha hasta el presente, no puede soslayar de ninguna manera un dato central y relevante, que se ha constituido en el eje y piedra angular de la narrativa que da cuenta de estos vínculos. Nos referimos a los llamados “cuatro primeros”: una serie de eventos históricos que ubican a Chile jugando un rol pionero, dentro del espacio de América del Sur, en relación a la RPC, y que generalmente son recordados en los discursos de las autoridades de ambos países cuando se hace alusión a los hitos más destacados de esta relación interestatal. Los hechos a los que se hace mención son los siguientes:

a) Chile fue el primer país del espacio geográfico sudamericano, que estableció relaciones diplomáticas con la República Popular China, en 1970, en el gobierno de Salvador Allende. En esta audaz iniciativa diplomática sólo tuvo un predecesor en el hemisferio occidental, Cuba quien construyó lazos oficiales con la RPC, tempranamente, en 1960, con la llegada de Fidel Castro al poder. Y de esta

⁵⁰⁹ Feng Xu (1996), “China y América Latina después del Final de la Guerra Fría”, en Abraham F. Lowenthal *et al.*, “*América Latina en un Mundo Nuevo*”, Fondo de Cultura Económica, México D.F., México (original en inglés, 1994).

⁵¹⁰ Frase usada por Deng durante su “Gira de Inspección al Sur”, realizada entre enero y febrero de 1992, y que tuvo como finalidad reafirmar el rumbo de las reformas de corte liberalizador en la economía luego de que éstas fueran amenazadas por las derivaciones de los sucesos de la plaza de Tiananmen, en 1989.

manera, Chile antecedió a países tales como Perú (1971); México, Argentina, Guyana y Jamaica (1972); Brasil, Venezuela y Trinidad Tobago (1974), y otras cinco naciones latinoamericanas que siguieron su ejemplo entre 1971, fecha de ingreso de China a Naciones Unidas, hasta 1980. En 2023, un total de 23 países de América Latina y el Caribe⁵¹¹ mantenían relaciones diplomáticas con China, de los cuales doce son socios estratégicos y siete, socios estratégicos integrales;

b) Chile fue, en 1999, el primer país latinoamericano que apoyó el ingreso de China a la Organización Mundial de Comercio (OMC);

c) Chile fue, en 2004, el primer país de América Latina en reconocer a China el estatus de economía de mercado, en el marco de una visita del Presidente Hu Jintao a Chile;

d) Chile fue el primer país del mundo occidental con el cual China firmó un Tratado de Libre Comercio, suscrito en noviembre de 2005. Esta iniciativa, absolutamente innovadora en su época, fue el resultado de una negociación que se inició formalmente en junio de 2002, cuando China propuso a Chile comenzar a discutir las posibilidades de un acuerdo comercial y el lanzamiento de las tratativas se llevó a cabo en la Cumbre de Líderes APEC, celebrada en Santiago de Chile, en noviembre de 2004, llegándose a un resultado positivo en el plazo de un año.

A partir de estas premisas o referencias, que dan cuenta de la singularidad que ha caracterizado a la relación sino-chilena, desde sus inicios, se intentará trazar un cuadro sinóptico de los acontecimientos más destacados que han jalonado a esta vinculación, y que le han dado un sello y un carácter especial.

No es casual, en nuestra opinión, que *tres de los cuatro hechos que aparecen como puntos culminantes en la vinculación entre ambos países* —en un período de 35 años (1970-2005), en el que los lazos se densificaron de manera notable— *estén relacionados con la economía* (el énfasis en cursiva es nuestro). De hecho, nuestra hipótesis central de trabajo apunta a sostener que el interés económico mutuo ha sido el vector clave sobre el cual se ha construido buena parte del andamiaje de la ligazón bilateral, si se toma como muestra de estudio y análisis preferencial la etapa que va desde 1980, con la consolidación del proceso de Reforma y Apertura en China, hasta 2016, que es cuando se clausura el recorte

⁵¹¹ CHINA, 2023. Disponible en: <https://www.fmprc.gov.cn/esp/wjb/zwjg/zwsg/ldmz/> Acceso el 10 agosto. 2023.

temporal predefinido para este capítulo. Y que, en definitiva, siempre fue así, si es que con una mirada diacrónica más amplia nos proponemos rastrear los orígenes de una relación en la que el factor dinamizador más importante lo constituyó, en distintas épocas y bajo distintos condicionamientos, el intercambio de materias primas y mercancías.

5.1 Marco histórico previo: Desde el Galeón de Manila hasta los viajes de Neruda y Allende

Antes de centrarnos en el núcleo temporal eje de este capítulo, y que está situado entre fines del siglo XX y la primera década y media del siglo XXI, conviene hacer una pequeña revisión retrospectiva de cómo y cuándo se gestaron los primeros contactos entre China y Chile, dos países ubicados en las antípodas del *mapamundi* global, pero que de cualquier forma se las ingeniaron para establecer puentes capaces de superar las enormes distancias físicas y culturales que los separan. Las primeras interacciones entre China y América Latina se produjeron en los tiempos del Galeón de Manila, cuando en el siglo XVI se transportaba oro y plata, extraído de las colonias españolas, hacia Filipinas, como punto intermedio de recalada. A su retorno, las naves que hacían ese recorrido traían en sus bodegas seda, porcelana, objetos lacados y especies desde el Imperio Ming (1368-1644)⁵¹². La presencia de pesos mexicanos, también conocidos como dólares españoles, en el Museo Nacional de China, a un costado de la plaza Tiananmen, en Beijing, es el testimonio material más evidente que existe hoy de esas tempranas interacciones económicas (Ampuero, 2016, p. 39).

Ya durante la dinastía Qing (1644-1911), y como resultado de las periódicas hambrunas que solían asolar regularmente a China, una gran masa de trabajadores chinos llegó a las costas del continente americano donde obtuvieron precarios empleos, casi en condición de mano de obra esclava, en duras labores como la

⁵¹² Este proceso de intercambio de bienes está bien documentado en un trabajo de Ding y Dianqiu (1984), referenciado ampliamente por Pérez Le-Fort (2006, p. 124-125). Allí se indica que esta interacción se mantuvo activa hasta el siglo XVIII, cuando el intercambio se suspendió debido en parte a la decadencia de España y las Filipinas, en el plano comercial, “y a las rigurosas leyes referentes a la prohibición del comercio marítimo dictadas por el Gobierno de la dinastía Qing, así como su política de cortar toda comunicación con el extranjero y encerrarse”. Tras las guerras de Independencia latinoamericanas, el vínculo se retomó, indican estas fuentes, “a través de comerciantes intermediarios de Inglaterra y Estados Unidos”.

construcción de caminos o vías férreas, la extracción de guano o como cosechadores en grandes plantaciones. Pese a que los inmigrantes habían firmado contratos antes de viajar, estos no eran respetados por sus empleadores, por lo cual terminaban trabajando muchas veces en condiciones de virtual semi-esclavitud y “encadenados y sin salario (Matthew, 1977, *apud* Ampuero, 2016)”⁵¹³.

Un hecho fortuito terminó por vincular a los llamados “culíes” chinos, víctimas de una superexplotación laboral indiscriminada y todo tipo de abusos, con el Estado de Chile. En efecto, al estallar la Guerra del Pacífico, en 1879, un oficial chileno de ascendencia irlandesa, Patricio Lynch, que había servido ocho años en la Marina inglesa y, en virtud de ello, conocía el Lejano Oriente y China, donde participó en la primera “Guerra del Opio”, se pudo comunicar en mandarín con los inmigrantes chinos y les ofreció liberarlos si se unían a las tropas chilenas o bien le daban su apoyo moral y/o logístico⁵¹⁴. Así, un marino de temple aventurero que devino vicealmirante de la Armada de Chile y jefe de la ocupación militar chilena de Lima se transformó en uno de los primeros artífices en la labor de estrechar lazos entre pueblos y culturas tan alejadas.

En cualquier caso, la historia de la aproximación bilateral ya registraba algunos antecedentes previos, puesto que el gobierno chileno, liderado por Manuel Bulnes (Presidente entre 1841 y 1851), ya había nombrado, en 1845, al primer cónsul honorario de Chile en Cantón, el empresario Gideon Nye Junior. Designación que tenía como fin potenciar “el creciente movimiento naviero de Valparaíso con el Lejano Oriente, el que en 1842 concentraba el 5,6% del tráfico total de ese puerto (Li Chou, 2004, p. 268)”. Con las relaciones consulares ya en

⁵¹³ Ding y Dianqiu (2004) *apud* Pérez Le-Fort (2006, p. 125) dan cuenta de que en las décadas del 50 y 60 del siglo XIX, “decenas de miles de obreros chinos emigraron sucesivamente a Panamá, las Indias Occidentales inglesas, Haití, Chile y México”. Pero fueron Cuba y Perú los dos países que en Latinoamérica recibieron a un mayor número de obreros” de ese país. Se calcula que entre 1847 y 1874 emigraron a esos dos destinos “140 mil y 110 mil personas, respectivamente”. En octubre de 1878, el gobierno chino abrió una legación que ejercía funciones simultáneamente en EE.UU., España y Perú. Y más tarde, “estableció relaciones diplomáticas sucesivamente con Brasil, Cuba (después, de la independencia, en 1902), México, Panamá, Argentina y Chile (Ibídem, p. 126)”.

⁵¹⁴ Según explica Diego Lin Chou, tras la victoria de Chile en la Guerra del Pacífico, “unos mil cien chinos, que residían en las regiones de Tarapacá y de Antofagasta, se incorporaron al Estado de Chile, convirtiéndose en chilenos de ascendencia china”, lo que también explicará la concentración de esta colonia en el Norte Grande de Chile, donde muchos de ellos se dedicarían al comercio (BCN, 2010, basado en Lin Chou, 1994). Para Lin Chou (2004), el apoyo abierto que brindaron los chinos al Ejército chileno, incluso enrolándose como soldados, “se debía además a la odiosidad que sentían por los peruanos, quienes por años los habían explotado en las islas guaneras y las fincas azucareras”.

marcha se produce un período de latencia en el cual el intercambio fue reducido. De hecho, el foco comercial recién reaparecería con fuerza a fines del siglo XIX, impulsado por el afán de colocar envíos de salitre en tierras asiáticas (BCN, 2010: 39). “A ello se sumarían las peticiones de protección para los chinos residentes en nuestro país las que, en definitiva, llevaron a que en 1915 se establecieran relaciones diplomáticas (Ibídem, p. 39)”.

Antes de que se formalizaran estos vínculos bilaterales de mayor nivel, los asiáticos les pidieron a los británicos que brindaran protección a los súbditos chinos, sobre todo cuando en Chile estalló la guerra civil de 1891, que culminó con el derrocamiento de José Manuel Balmaceda. Un encargo que luego transfirieron a los estadounidenses. Pero sabiendo que nadie mejor que los propios chinos podían cautelar y defender sus intereses, en 1911, Pu Yi, el “último Emperador”, le escribió una carta al Presidente chileno, Ramón Barros Luco, solicitando que diplomáticos de ese país pudieran establecerse en Santiago y de ese modo mantener relaciones regulares y directas.

La respuesta de Chile fue positiva, pero los acontecimientos políticos en China, donde el 1 de enero de 1912 se proclama en Nankín la República⁵¹⁵, encabezada por Sun Yat-sen, como consecuencia de la rebelión iniciada en Wuhan, en octubre de 1911, determinan que esas gestiones queden virtualmente suspendidas, y recién un par de años después se reactivan los esfuerzos para concretar los ansiados lazos diplomáticos.

Desde el lado chileno, el mayor interés consistía en abrir aquel gran mercado asiático a las exportaciones de nitrato chileno. Así, pues, el 18 de febrero de 1915 se firma en Londres un tratado que consignaba que “habrá, como ha habido siempre, paz y amistad perpetua entre ambas repúblicas”. Y, en marzo de 1922, arriba a Chile el diplomático Owyang King, con la misión principal de atenuar las restricciones migratorias para los ciudadanos chinos y obtener permisos para el acceso a las costas chinas de vapores con bandera de su país.

Cuatro años después, Pedro Rivas Vicuña presenta sus cartas credenciales

⁵¹⁵ En marzo de 1912 se promulgó la Constitución republicana, convocando a elecciones parlamentarias en un plazo de diez meses. Así murió la tradición de 2000 años de una China Imperial, y nació la efímera República de China, de cuyos valores nacionalistas provienen tanto la República Popular China (situada en China continental), como la República de China (Taiwán). Otra consecuencia importante de esta primera República china fue la creación del partido nacionalista chino (Guomindang) por parte de Sun Yat-sen, movimiento que jugaría un rol importante en la Guerra Civil China por venir.

como embajador de Chile en Beijing y se aboca a intensificar las tratativas con objeto de agilizar el ingreso del salitre, un muy apetecido, al mercado chino. Meta que es alcanzada en octubre de 1926, y que representa un logro para Chile que desde los años 1900 pugnaba por obtener rebajas en los tributos por la internación del nitrato, en tanto que su contraparte china solicitaba, como contraprestación, visas para sus connacionales (BCN, 2010, p. 41)⁵¹⁶. El libro compilatorio, de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, hecho para celebrar los 40 años de relaciones sino-chilenas, puntualiza que, sin embargo, la pugna por los aranceles al salitre se mantuvo vigente por largo tiempo.

[...] En septiembre de 1931, se informó que el gobierno asiático estaba dispuesto a abolir definitivamente el impuesto al salitre bajo algunas condiciones, tales como la promesa de celebrar un tratado de comercio y el compromiso explícito de enviar 10 mil toneladas de nitrato a Shanghai. Las rebajas impositivas se producirían dos años más tarde; entre 1924 y 1932 se enviaron al gigante asiático 9.878 toneladas de salitre chileno, cuotas que estaban lejos de significar un comercio fecundo (Ibídem, p. 41).

5.1.1 Intentos de superar la Cortina de Hierro en el período posterior a la Revolución de 1949

A partir de la proclamación de la República Popular China, el 1 de octubre de 1949, ya en las postrimerías de la guerra civil que sacudió a ese país en dos etapas —1927-1937 y 1946-1949, con un intervalo generado por la invasión japonesa, primero, y luego por la Segunda Guerra Mundial— y mientras el Guomindang sólo controlaba algunas ciudades en el sur del país, se produce un giro dramático en las relaciones exteriores de China, en la medida en que éstas deben adaptarse a un profundo cambio ideológico y a una situación de Guerra Fría que altera todas las variables del cuadro de análisis de la situación.

Así, una vez que Mao Zedong da a conocer al mundo la formación de la RPC desde la Puerta de Tiananmen, en la Ciudad Prohibida de Beijing, donde llega victorioso en brazos del Ejército Popular de Liberación (EPL), la tarea primordial de la diplomacia china consistiría, tal como lo señala Jiang Shixue (2001, p. 15), “en

⁵¹⁶ Según esta misma fuente, de acuerdo al Censo General de Chile, “vivían 1.605 chinos en nuestro país, quienes seguían concentrándose mayoritariamente entre las regiones de Tarapacá y Antofagasta (en el norte de Chile)”. Más de un centenar de ellos, no obstante, residía en Santiago y “ya en esos años habían disminuido los prejuicios raciales que llevaron incluso a discriminaciones explícitas en notas de prensa de la época, y a fuertes imposiciones monetarias para dificultar el ingreso de chinos a nuestro país (Ibídem, p. 41)”.

destruir definitivamente el control que podría ejercer en China el imperialismo y recuperar la independencia y la soberanía nacionales”.

[...] Para conseguir esto, el Presidente Mao Zedong formuló ya a la víspera de la fundación de la Nueva China tres directrices a la usanza del pueblo: “construir otro fogón”, “limpiar la casa antes de hacer invitación” e “inclinarse hacia un lado”. “Construir otro fogón” significa romper completamente con la humillante diplomacia de la Vieja China, no reconocer las relaciones diplomáticas establecidas por ella con otros países y establecer tales relaciones bajo un nuevo tipo con todos los países del mundo sobre una nueva base. “Limpiar la casa antes de hacer invitación” implica invitar a huéspedes a casa sólo después de eliminar todos los privilegios en China y todas las fuerzas residuales del imperialismo heredados de la Vieja China, para que los enemigos no puedan “filtrarse” y provocar disturbios en China. Y por “inclinarse hacia un lado” se entiende inclinarse hacia el lado socialista, o sea, unirse a la Unión Soviética, con todos los países de democracia popular y con los proletariados y los amplios pueblos de otros países para formar un frente unido internacional y luchar contra las políticas de agresión y de guerra de los imperialistas (Shixue, 2001, p. 15).

En ese contexto, intentar mantener relaciones diplomáticas normales con Chile resultaba ser un objetivo bastante utópico dado que la Cancillería chilena, al igual que las de todos los países latinoamericanos, se había alineado firmemente con EE.UU. y su aliado en el este de Asia, Taiwán, la isla en que se refugiaron, desde diciembre de 1949, los últimos remanentes del Guomindang, tras ser derrotados en China continental. Sobreviene, entonces, un período de aislamiento de la RPC con respecto al mundo occidental, que se profundiza aún más con el inicio de la guerra de Corea, conflicto que estalla en junio de 1950 y al que China se incorpora al crear una fuerza expedicionaria de voluntarios que ingresa a la península coreana el 19 de octubre de ese año, para enfrentarse a estadounidenses y sudcoreanos.

Aun así, pese a las difíciles condiciones generadas por la Cortina de Hierro que cayó brutalmente escindiendo a dos mundos, el Este socialista y el Oeste capitalista, en la era de un conflicto bipolar acentuado, poco a poco se comienzan a articular puentes, desde el lado chino, que procuran sortear estas vallas en el marco de lo que se podría llamar una “diplomacia popular” que no circulaba por los canales institucionalizados.

Una revisión histórica de aquellos primeros contactos debería incluir una serie de hitos importantes. A saber: i) en septiembre de 1951 visita China el renombrado poeta chileno Pablo Neruda, quien veinte años más tarde recibiría el Premio Nobel de Literatura. Neruda, ex senador y reconocido militante comunista

viaja con la intención de presenciar los actos de conmemoración del segundo aniversario de la “Nueva China”; ii) en mayo de 1952, el pintor chileno José Venturelli visita también Beijing con la idea de promover el intercambio artístico con colegas chinos y forja lazos sólidos con la dirigencia china, a cuyo lado permanecerá fielmente cuando se produzca el cisma sino-soviético luego de una serie de desavenencias entre la China de Mao y la URSS de Krushev que culminan a fines de los años 1950, con una sonada ruptura pública; iii) el 1 de octubre de 1952 se forma, en Santiago de Chile, el Instituto Chileno-Chino de Cultura (ICCC), que, además de ser el primero en su tipo que surge en Latinoamérica, “contaba con célebres dirigentes locales entre sus fundadores”.

Así es como junto a Neruda y Venturelli, figuraron en la nómina de adherentes a esa iniciativa el senador socialista Salvador Allende, primer presidente de dicha entidad, el escritor Luis Durand y Clodomiro Almeyda, otro conocido dirigente socialista. “EL ICCC, a juicio de Diego Lin Chou, ‘desempeñó un papel muy relevante durante la ausencia de un ente representativo’ de Beijing en nuestro país, antes de los sesenta (BCN, 2010, p. 42)”. Pero los contactos no se agotan en la esfera cultural y política. Los intereses económicos siguen suscitando y concitando atención. Shixue (2001, p. 16) recuerda que “en octubre de 1952, se firmó un acuerdo según el cual China importaría cobre y salitre de Chile, documento que no pudo ejecutarse a causa de la obstaculización por parte de los EE.UU.”.

El mismo Shixue comenta, en su repaso histórico, que ese mismo año “el entonces Presidente de Chile, (Carlos) Ibáñez (del Campo) expresó, a través de un huésped chileno, en visita a Beijing para asistir a una importante conferencia internacional, al Primer Ministro de China, Zhou Enlai, que su país quería establecer relaciones diplomáticas y comerciales con China (Ibídem, p. 16)”. La piedra de tope que dificultaba ese posible acuerdo era que Chile mantenía, a la sazón, relaciones “oficiales” con la “isla rebelde” de Taiwán, lo cual a los ojos de los dirigentes chinos representaba un obstáculo importante, pero no insalvable, a la hora de propiciar nuevos lazos de amistad e intercambio entre la RPC y Chile.

[...] El Premier Zhou señaló que el gobierno chileno debía rechazar la presencia del representante de las autoridades de Taiwán en la ONU y romper sus relaciones “diplomáticas” con Taiwán. Zhou formuló, en las conversaciones, dos opciones concretas: la primera consistía en que el gobierno chileno tomaría la iniciativa para romper las relaciones con las autoridades de Taiwán y rechazaría la presencia de su representante en la ONU, y que luego China y Chile tomarían contactos para realizar negociaciones sobre el

establecimiento de relaciones diplomáticas entre ambas partes; *si el gobierno chileno creía difícil la primera opción, podría practicar una segunda que consistía en que los embajadores de ambos países en un tercer país negociarían sobre cómo resolver las dificultades a las que la parte chilena se enfrentaba al tratar los dos problemas mencionados* (énfasis nuestro). El huésped chileno en cuestión prometió transmitir este mensaje al Presidente Ibáñez (Ibídem, p. 16).

La gestión, finalmente, no prosperó, pues, tal como quedó evidenciado antes, a propósito de algunas pioneras tratativas para importar cobre y salitre desde Chile, existía un tercer y muy activo “factor excluido” en esta relación: Estados Unidos de América, el cual, con su poderosa influencia, no estaba dispuesto a admitir que China ingresara, aunque fuera solamente en plan de hacer negocios, en su esfera exclusiva de acción geopolítica. Y el discreto intento de aproximación, por parte de un gobierno, más bien ubicado a la derecha del espectro político en Chile, al “gigante asiático”, quedó en nada hasta un próximo aviso.

La nueva arremetida, en ese sentido, tiene lugar cuando un ex ministro del Interior, Hacienda y Economía, en distintos momentos del segundo gobierno de Ibáñez (1952-1958), Guillermo del Pedregal, viaja a China en 1959 y se entrevista en paralelo con Mao Zedong y Liu Shaoqi, presidente del Comité Central del PCC y presidente de la RPC, respectivamente. La visita culmina con éxito y se firma “un contrato de intercambio de nitrato y té con la Corporación china de Importación y Exportación (BCN, 2010, p. 42)”. Lo que demuestra que la dinámica de los negocios y los tratos comerciales seguía viva y avanzando sin mayores restricciones, a pesar de los constreñimientos políticos conocidos.

Una prueba de la vitalidad de estos vínculos la da el hecho de que en 1961 Nan Hanchen, presidente de la Asociación de Fomento del Comercio Internacional de China, visita Santiago para discutir con sus contrapartes chilenas el establecimiento recíproco de instituciones comerciales permanentes en ambas capitales. “La parte chilena aceptó, como primer paso, que un corresponsal enviado por la parte china residiera en Santiago de Chile como representante de la Oficina de Prensa de la Corporación de Importación y Exportación de China”; entidad que en 1965 sería rebautizada como “Oficina de Consejos Comerciales de la Asociación de Fomento del Comercio Internacional de China (Shixue, 2001, p. 17)”.

En paralelo a estas gestiones, y tal como aparece apuntado en el libro de la BCN que recapitula los principales hechos de esta etapa histórica, Taiwán intentaba no perder terreno frente a los avances que observaba en la vinculación RPC-Chile.

En tales condiciones, y considerando que la balanza comercial desfavorecía en ese momento a Chile, “el canciller Osvaldo Saint-Marie hizo una visita oficial a Taipéi en abril de 1957. Sin embargo, la gira no concretó todas las expectativas comerciales (BCN: 2010, p. 42)” relacionadas con aquel viaje.

A los pocos meses, precediendo a la visita de Del Pedregal, como enviado oficioso del gobierno, que tendrá lugar en 1959, llega a Santiago una misión comercial de la RPC que manifiesta interés por adquirir cobre y salitre, entre otros productos. Y en menos de un año se reabría un consulado general de Chile en Hong Kong (a la sazón, un enclave británico), “puerto que, para las pretensiones nacionales, era clave (Ibídem, p. 42)”, dado su intenso volumen de carga. Como se puede apreciar, la “diplomacia asiática” chilena, tanto en el gobierno de Ibáñez, como en el de su sucesor en La Moneda, Jorge Alessandri (1958-1964) se mantenía activa y no se concentraba en un solo frente.

5.1.2 La década de los 1960: Un salto cualitativo en el nivel de la aproximación

En los años sesenta, según la reseña citada antes, se produciría el “despegue” de los envíos de cobre y nitrato a China continental. “En 1964, se inauguró en Santiago una muestra comercial, donde se exhibieron desde estampillas postales hasta maquinarias pesadas fabricadas en la RPC. Al evento concurrieron cerca de medio millón de santiaguinos (Ibídem, p. 42)”. Desde el mundo vinculado a la izquierda chilena, se multiplican los viajes de ida y vuelta a Beijing. Entre otros visitantes, Pakarati (1998, p. 27-28) menciona a Carlos Altamirano, Rodrigo Ambrosio, Carlos Portales y Arnaldo Camú⁵¹⁷. También viajó la diputada socialista Carmen Lazo, junto a una delegación integrada por otras siete mujeres, a fines de marzo de 1966, quienes intercambiaron regalos con organizaciones de mujeres chinas, recorriendo distintos lugares de ese país⁵¹⁸.

⁵¹⁷ Del primero, aún se conserva en el Museo Nacional de China una escultura en madera, realizada en la Isla de Pascua, donada por quien fuera el secretario general del Partido Socialista, a modo de regalo, durante su visita a la RPC. Los viajes mencionados aquí, de connotados dirigentes de izquierda, se producen a inicios de la década de los 1970.

⁵¹⁸ Carmen Lazo relata en sus memorias una anécdota que es reveladora de las grandes y exacerbadas contradicciones sociales que existieron durante la larga fase de la China Imperial: “Conocimos lugares increíbles, como las doce tumbas de la dinastía Ming. Un lago artificial que mandó hacer la última emperatriz; a ella se le ocurrió que en un lugar determinado quería navegar en su barco de jade rosado, y los chinos tuvieron que derribar una montaña y cavar para hacer un lago, y después llenarlo de agua, para que ella hiciera realidad su deseo de navegar en ese lugar. Cuando uno piensa en esas cosas se da cuenta por qué hubo una revolución ahí (Cea, 2005, p. 226)”.

No obstante, los contactos bilaterales no estaban reducidos a aquellos sectores con los que se suponía existía una cierta afinidad ideológica, basada en una identificación común con los ideales del marxismo. En efecto, siendo ya Presidente de Chile el demócrata-cristiano Eduardo Frei Montalva (1964-1970), la Cancillería chilena prepara una misión exploratoria, reservada y discreta, que, tal como hizo Ibáñez en 1952, por la vía de un emisario personal, procura tantear el terreno para determinar si se daban o no las condiciones para sumar nuevas aproximaciones a las ya existentes.

[...] Buscando otros horizontes, vimos la posibilidad de realizar negocios con China y para ello aprovechamos la visita que en la época realizaba Li Ping, que dirigía una misión comercial de China continental, con la cual todavía no teníamos relaciones diplomáticas. Instruí a Belisario Velasco para que hablara con este señor. Le pidió que nos permitiera visitar China, pues estábamos interesados en adquirir té de ese país, debido a su calidad superior”, cuenta Gabriel Valdés, ministro de Relaciones Exteriores durante toda la administración Frei (Valdés, 2009, *apud* BCN, 2010, p. 44).

El delegado del gobierno chileno recorrió, desde marzo a abril de 1970 —el mismo año en que Salvador Allende fue electo como sucesor de Frei Montalva, en los comicios del 4 de septiembre—, varias ciudades y universidades chinas. La misión de Belisario Velasco, que en ese entonces era el gerente comercial y de operaciones de la Empresa de Comercio Agrícola (ECA) tenía también una pequeña agenda oculta, según Reyes Matta (2020). Esta consistía en construir una alternativa plausible frente a las importaciones de té argentino (abastecedor principal de ese producto hasta entonces de Chile) “y así obligar al gobierno de (Juan Carlos) Onganía a que se cumplieran los contratos de compra de celulosa que estaban congelados”. Un insumo que era vital para la principal compañía papelerera chilena de la época, la CMPC.

La visita de Velasco incluyó un encuentro personal con el líder de la Revolución china, Mao Zedong, como él mismo lo relata en su autobiografía.

[...] Esa notable gira fue una real apertura de nuestro comercio con China e hizo posible que se creara la posibilidad para que Velasco hablara en una manifestación que congregó a cientos de miles de chinos. Finalmente se firmaron los contratos en Shanghai por mil toneladas de té”, precisa Valdés (BCN, 2010, p. 44)⁵¹⁹.

⁵¹⁹ Belisario Velasco sería posteriormente, en 1990, el primer funcionario de gobierno de alto rango nombrado por Patricio Aylwin, cuando se produjo el retorno a la democracia, en marzo de 1990. Militante de la Democracia Cristiana, ocupó el cargo de Subsecretario del Interior desde 1990 hasta 1999, bajo los gobiernos de Aylwin y Eduardo Frei Ruiz-Tagle. Posteriormente, en el primer gobierno de Michelle Bachelet, se desempeñó como Ministro del Interior (2006-2008).

5.2 Establecimiento de relaciones diplomáticas en el gobierno de Salvador Allende (1970-1973)

Tal como se dijo antes, Salvador Allende tenía un largo historial de contactos y gestos de amistad recíprocos con la RPC, de modo que no fue sorprendente que, a poco de asumir el cargo de Presidente de Chile, el 4 de noviembre de 1970, le encargara a su Canciller, Clodomiro Almeyda, militante socialista al igual que él, la tarea de avanzar gestiones con el propósito de establecer relaciones diplomáticas con la China de Mao Zedong. En 1954, como presidente del Instituto Chileno-Chino de Cultura, había visitado la China Popular junto a su esposa, Hortensia Bussi, y repitió esa visita en varias oportunidades.

De hecho, en 1970, no mucho antes de la elección de Allende como abanderado triunfante de la Unidad Popular, su señora y una de sus hijas estuvieron en Beijing, siendo recibidas cordialmente por el Premier Zhou Enlai.

[...] En la charla animada y amistosa, la señora de Salvador Allende dijo al Premier Zhou que la situación chilena marchaba muy favorable para la izquierda y era posible que la Unidad Popular ganara las elecciones próximas; y que Allende procedería a resolver cuanto antes el problema del establecimiento de relaciones diplomáticas con China una vez que asumiera la Presidencia. El Premier Zhou expresó que deseaba sinceramente ver la pronta realización del establecimiento de relaciones diplomáticas entre China y Chile, puesto que se trataba de algo largamente ansiado por ambos pueblos (Shixue, 2001, p. 17).

Este mismo autor chino indica que, en rigor, Allende había instruido a Almeyda, antes de asumir ambos sus respectivos cargos, para que se reuniera informalmente con Lin Ping, el representante comercial de la RPC en Chile, con objeto de hacerle saber que se proponía establecer relaciones diplomáticas con China “lo más rápido posible”. En virtud de esa firme voluntad política, el embajador de Chile en Francia, Enrique Bernstein inicia conversaciones con su par chino, Huang Zhen, y ambas partes acuerdan dar a conocer un comunicado, el 15 de diciembre de 1970, anunciando el establecimiento de lazos diplomáticos. El documento se suscribía “de acuerdo con los principios de mutuo respeto de sus soberanías y de su integridad territorial, de no intervención en los asuntos internos o externos, de la igualdad y reciprocidad (BCN, 2010, p. 44)”.

Siguiendo una propuesta de Bernstein, el texto incluía tres frases a través de las cuales se zanjaba el espinoso tema de Taiwán:

[...] El Gobierno chino reitera que Taiwán es una parte inseparable del territorio de la República Popular China. El Gobierno chileno toma en cuenta esta declaración del Gobierno chino. El Gobierno chileno reconoce al Gobierno de la República Popular China como el único Gobierno legítimo de China (Shinxue, 2001, p. 18).

Al serle presentado el borrador del documento a Zhou Enlai, éste dijo que “la parte chilena ha considerado muy bien el asunto y no hace falta modificar ninguna palabra (Ibídem, p. 18)”⁵²⁰. La declaración conjunta suscitó, como era previsible suponer, una iracunda reacción del gobierno de Taiwán, cuando este comunicado se hizo público en los albores de 1971. El embajador taiwanés en Chile, Ti Sung Li, concurrió a la Cancillería “a manifestar que su gobierno consideraba rotas las relaciones entre ambos países”⁵²¹. Se iniciaba así un problema que Chile hasta nuestros días ha debido sortear con pragmatismo y flexibilidad (Matta, 1991, p. 351”).

El 30 de julio de 1971 asume como embajador de Chile en la República Popular China el abogado, poeta y militante de la Izquierda Cristiana, uno de los partidos no marxistas que formaban parte de la Unidad Popular, Armando Uribe Arce, mientras que en Chile hacía lo propio el ex representante comercial, Lin Ping. La RPC miraba, en líneas generales, con simpatía el proceso chileno, puesto que lo consideraba “un frente de lucha antiimperialista”, a causa de la determinación mostrada, por ejemplo, al llevar adelante la nacionalización del cobre y otras iniciativas que iban en contra de los intereses norteamericanos (Pakarati, 1998, p. 45). Pero al mismo tiempo tenía grandes reservas frente a la idea de transición pacífica o “vía chilena hacia el socialismo”, promovida por Allende y la UP, por considerar a este enfoque en abierta contradicción con las visiones clásicas del marxismo sobre este tema.

Javier Matta (1991) enfatiza este punto, recordando que en una visita del diputado socialista Antonio Tavolari a Beijing, el primer ministro Zhou Enlai le sugirió que no “se descuidaran” y que se debía armar al pueblo, pues “las fuerzas armadas,

⁵²⁰ “El deseo común de establecer cuanto antes relaciones diplomáticas y la inexistencia de diferencias respecto a los problemas relativos al procedimiento permitieron a ambos países emitir al mismo tiempo hacia el exterior el Comunicado de Establecimiento de Relaciones Diplomáticas, de modo que China y Chile establecían oficialmente tales relaciones. Era la primera vez que China estableció tales relaciones con un país sudamericano, lo que significa un éxito que abrió paso en la diplomacia de China (cfr. Taiping, 1999, *apud* Shixue, 2001, p. 18)”.

⁵²¹ Cabe recordar que Taiwán perdería su asiento en las Naciones Unidas y este le sería otorgado a la República Popular de China mediante la resolución 2758 (XXVI) de la Asamblea General, de 25 de octubre de 1971 (Pérez Le-Fort: 2006, p. 130).

aunque profesionales, son de corte clasista” y ustedes “*tienen el gobierno, pero no el poder* (la *itálica* es nuestra) (Ibídem, p. 354)”.

En paralelo, no obstante, la relación bilateral seguía manteniendo una dinámica completamente ascendente en lo que se refiere a la vinculación a nivel económico. A fines de noviembre de 1971, una delegación de economistas, presidida por Ernesto Torrealba Morales, de la Secretaría de Comercio Exterior de la Cancillería chilena, visitó China, donde concretó un nuevo acuerdo de venta de cobre; la RPC se convertía así en el tercer comprador de cobre chileno en el mundo (BCN, 2010, p. 46-47). Al mismo tiempo, se aumentaron las exportaciones de salitre y se sumaron ventas de yodo y productos pesqueros⁵²². Al año siguiente, tres nuevas misiones económicas viajarían al gigante asiático, las cuales consiguieron un crédito, libre de intereses, por 5,2 millones de libras esterlinas, y que debería ser pagado a partir de 1982 (Ibídem, p. 47).

Dentro del período inicial del gobierno de Allende, se puede destacar, asimismo, el apoyo de China a la tesis chilena de las 200 millas marinas como Zona Económica Exclusiva de los países ribereños. En mayo de 1971 el Embajador Uribe se entrevistó con el subdirector del Departamento de Europa Occidental, Américas y Oceanía de la Cancillería china, Ling Ching, para consultar la posición de su país ante esta iniciativa. Y China “apoyó la pretensión chilena con una abierta crítica a las dos superpotencias⁵²³ y a su saqueo de las riquezas marítimas (Pakarati, 1998, p. 26)”.

5.2.1 Un revelador diálogo entre el canciller Almeyda y el Primer Ministro Zhou Enlai en Beijing

El conflicto sino-soviético, que se arrastraba desde 1953, tras la muerte de Stalin, y que incluso registró choques armados en la frontera entre ambos países de marzo a septiembre de 1969⁵²⁴, fue un telón de fondo ineludible que acompañó

⁵²² “En esos días, las exportaciones chilenas se concentraban en cobre y sus derivados, salitre y yodo, mientras que las importaciones desde China eran fundamentalmente de productos tales como arroz, semillas de soya, carne de cerdo, conservas de toda clase, láminas de acero, medicamentos, papel, herramientas y maquinarias (BCN, 2010, p. 47).

⁵²³ Vale decir, Estados Unidos y la Unión Soviética.

⁵²⁴ Las disputas territoriales alcanzaron su punto máximo con los combates por el dominio de la isla de Zhenbao, en el río Ussuri. El quiebre ideológico, por su lado, había consagrado, en lo que se refiere al movimiento comunista internacional, en el Congreso de la Federación Sindical Mundial (junio de 1960), y quedó sellado de manera definitiva cuando en julio de ese año la Unión Soviética retiró a todos sus técnicos y anuló los acuerdos comerciales bilaterales que mantenía China.

los mil días de gobierno de la Unidad Popular, puesto que significó un reacomodo a nivel global, con proyecciones tectónicas, de las dos superpotencias mayores por entonces en pugna, EE.UU. y la URSS. Y también impuso giros estratégicos en las posiciones de países como China, con menor preponderancia en la escala jerárquica de poder, pero con enormes potencialidades larvadas que pronto asomarían con fuerza en el contexto de un sistema internacional en permanente estado de reconfiguración.

Desde esa perspectiva debe analizarse la reveladora e ilustrativa entrevista que el Canciller chileno, Clodomiro Almeyda, mantendría con el Primer Ministro Zhou Enlai, el 30 de enero de 1973, en un amplio salón del Gran Palacio del Pueblo en Beijing⁵²⁵. Almeyda había llegado a la capital china junto a una delegación formada por dos jóvenes economistas Ernesto Torrealba y Fernando Fajnzylber, su jefe de gabinete, Fernando Belloni, y otros funcionarios. Y su misión tenía como objetivo conseguir un crédito de emergencia y líneas de apoyo a largo plazo en el área del desarrollo industrial, tras los paupérrimos resultados obtenidos en ese plano en una visita previa a Moscú, en diciembre de 1972.

Entre sus acompañantes se encontraba también un joven periodista, Fernando Reyes Matta, a quien le correspondió desempeñarse poco más de tres décadas más tarde, entre 2006 y 2010, como embajador de Chile en China. Circunstancias fortuitas lo convirtieron en el único testigo de la conversación que mantuvieron a solas Almeyda y Zhou Enlai. Con la excepción de los intérpretes y de quien, como él, tenía asignada la labor de registrar el diálogo para informar posteriormente del mismo al Presidente Allende.

Esa histórica charla, que transmite con vívida frescura las expectativas que tanto Chile como China depositaban en una relación bilateral que estaba aún en ciernes, quedó plasmada en un mensaje que, con el rótulo de “Confidencial”, fue enviado desde la Embajada de Chile en Beijing a la Cancillería en Santiago, y que muestra el talento y la agudeza de Zhou Enlai como estadista, puesto que conocía en detalle aspectos de la situación interna de Chile, un país situado a gran distancia de China. El contenido íntegro de este cable, guardado en los archivos del Ministerio de Relaciones Exteriores, fue reproducido en una columna publicada por

⁵²⁵ Según el ex embajador de Chile en China, Fernando Reyes Matta, que acompañó a Almeyda en esa gira, por aquel entonces Beijing era una ciudad donde sólo había dos edificios de gran altura: “el hotel Beijing y el edificio de la Asamblea Popular Nacional (BCN: 2010, p. 38)”.

Reyes Matta, en 2023⁵²⁶, y es un material de gran importancia para cualquier interesado en las relaciones sino-chilenas.

Antes de citar algunos tramos de esa entrevista, conviene tener en cuenta, nuevamente, el marco contextual en que ella transcurre. Como bien señala Reyes Matta, apenas habían pasado dos meses desde que Allende efectuara una visita a Moscú “cuyos resultados fueron mínimos, comparados con las urgencias que enfrentaba el gobierno de la Unidad Popular”⁵²⁷. “Zhou Enlai lo sabía, ironizaría con ello durante la conversación y haría preguntas que el 11 de septiembre (de 1973, fecha del aciago golpe de Estado que derribó al gobierno de Allende) demostraría cuanta pertinencia tenían”⁵²⁸. Almeyda la señala a Zhou Enlai, entre otras cosas, lo siguiente, en la versión taquigráfica sintetizada por Reyes Matta (2023):

[...] Mi anterior visita fue de más de un mes. He encontrado grandes avances en China. Estoy feliz de hacer esta visita ahora como Canciller de Chile (...) Chile exige una actividad diplomática muy interesante. Debemos captar amigos para enfrentarnos más al imperialismo. Hay que tomar ofensiva, especialmente en América Latina. Allí tener amigos o neutrales para atenuar propósitos del imperialismo (...) el imperialismo igual actúa en forma oculta y perjudicial para nosotros. Sin embargo, en dos años hemos hecho avances fuertes a pesar de las dificultades. Hemos nacionalizado el cobre, nuestro principal rubro, con el apoyo del Congreso y sin pagar indemnización en función de una justificación jurídica que estamos dispuestos a defender en cualquier parte.

En un momento dado, Zhou Enlai le indica a su interlocutor: “Ustedes han dado pasos más rápidos que los nuestros tras diez años de guerra de liberación. ¿Tenían preparadas las condiciones para esos pasos?”. Respuesta de Almeyda:

[...] Creemos unidad de las fuerzas de izquierda da fuerza; derecha en un comienzo no tenía resistencia. Nacionalización del cobre todos la aprueban. La correlación de fuerzas internas y la

⁵²⁶ Reyes Matta (2023). “La desconocida conversación en 1973 entre el canciller Almeyda y Zhou Enlai, el segundo hombre del régimen de Mao”, publicada en el medio online chileno Interferencia.cl. Disponible en: <https://interferencia.cl/articulos/la-desconocida-conversacion-en-1973-entre-el-canciller-almeyda-y-zhou-enlai-el-segundo> Acceso el 10 agosto, 2023.

⁵²⁷ Cabe aquí recordar que Chile debía soportar en aquella época duras sanciones económicas dispuestas por el gobierno de EE.UU., como represalia por la nacionalización del cobre. En 2014, el Departamento de Estado desclasificó documentos relativos a la política exterior del gobierno de Richard Nixon, entre 1969 y 1973. Y en ellos aparecían los diálogos en que Nixon insta a su secretario de Estado, Henry Kissinger, en los días posteriores a la elección de Allende, el 4 de septiembre de 1970, a “hacer chillar a la economía” chilena para impedir su confirmación como jefe de Estado. Desabastecimiento de alimentos y productos de primera necesidad, mercado negro y desborde inflacionario fueron algunos de los resultados de la aplicación de esta política de confrontación de Washington, destinada a destruir la experiencia allendista.

⁵²⁸ Previo a la reproducción del diálogo, en forma de preguntas y respuestas, Reyes Matta apunta que Zhou “era primer ministro de China, y la segunda persona más poderosa del país, después de Mao Zedong, y quien entonces manejaba las delicadas negociaciones diplomáticas con Henry Kissinger para la apertura de China hacia los Estados Unidos y Occidente en general”.

internacional eran altamente favorables. Tenemos un talón de Aquiles: el aspecto financiero. USA por vía financiera crea dificultades internas al país y al Gobierno.

¿Y la Unión Soviética exige interés al dar créditos?, pregunta Zhou Enlai, luego de que Almeyda le comentara que los créditos chinos son “los más baratos porque son sin interés. En países socialistas, en general, los intereses son del 2 y 3%. Y los del mundo occidental del 6 y 7%”. “¡Tan altos! Actúan como comerciantes, como mercaderes de Venecia”, replica el Premier chino, ante lo cual Almeyda dice: “son créditos de bancos y actúan como banqueros”. Y Zhou Enlai se limita a exclamar: “¡Cómo pueden llamarse socialistas!”. Luego, pregunta si las condiciones de vida del pueblo se han elevado en Chile en comparación con otros gobiernos. Responde Almeyda:

[...] Al comienzo redistribución. Más demanda. Más producción. Se aprovecha toda capacidad industrial chilena. Hoy se siente efecto de la balanza de pagos. Dificultad para materias primas y repuestos, lo que afecta negativamente la producción. En lo agrícola, la dificultad de divisas nos afecta en la adquisición de alimentos requeridos por el país.

A continuación, Zhou Enlai indaga respecto a una medida emblemática del gobierno de la coalición de izquierda en Chile: la que prometió, durante la campaña electoral, garantizar medio litro diario de leche a cada niño chileno. “Se dice que ustedes alimentan a los niños más que lo que damos nosotros. Que a los de menos de quince años, le dan medio litro de leche. ¿Es sin costo?”. “Sí —contesta Almeyda—, a través del sistema escolar. Este año lo rebajamos por el mismo problema de divisas, ya que la mayor parte de la leche es importada. Sólo se dará a los niños más chicos”. Y el comentario del segundo hombre en la jerarquía de poder en China es el que sigue: “Tal vez ustedes han dado demasiadas comodidades al comienzo. Nosotros no nos atrevimos a eso después de 23 años...”.

Enseguida, Zhou Enlai añade: “Usted es dirigente del Partido Socialista. ¿Verdad? Yo creo que ustedes en algunos pasos han ido demasiado rápido”. La respuesta de Almeyda: “Yo no creo que sea así. Creo que en esencia la política que hemos adoptado es justa”. “Yo no lo veo igual —apunta Zhou Enlai—. Como amigo lo digo con franqueza”. Y agrega: “No doy opiniones profundas, porque tengo poco conocimiento de Chile. Tengo preocupación, tras leer las informaciones sobre

su país. Siempre es peligroso depender no de los recursos propios, sino de la ayuda extranjera⁵²⁹.

La conversación se desliza luego hacia el tema de la sustentabilidad en el tiempo del proyecto de Allende. “¿Cómo está controlado el Ejército?... —pregunta Zhou Enlai—. Tengo entendido que usted abogó por alcanzar el poder por la fuerza... ¿Cómo controla ahora la acción militar?”. Almeyda: “El gran éxito es haber mantenido al Ejército lejos de un intento de golpe. (Explica formas de participación y ministros)”. “¿La mayoría de la fuerza es patriótica? ¿La mayoría de (los) soldados y oficialidad es patriótica?”, insiste Zhou Enlai. “Hay divisiones. Si se diera el momento, algunos actuarían en contra nuestra”.

Tras esa respuesta, Almeyda enumera algunos de los insumos que Chile requiere para hacer funcionar su economía en condiciones medianamente estables. En la lista figuran alimentos (arroz, maíz, carne de cerdo y trigo), pero también textiles, algodón y combustible, básicamente, petróleo. Y plantea la posibilidad de establecer comunicación aérea entre Chile y China, con escalas intermedias en islas del Pacífico. Zhou Enlai escucha los requerimientos y promete dar una respuesta a través del ministro de Relaciones Exteriores, pues “su viaje no puede ser en vano”⁵³⁰.

En términos prácticos, podría evaluarse tal vez que el resultado de la gira fue magro, dado que no se consiguió un volumen de ayuda que fuera capaz de resolver las estrecheces económicas por las que atravesaba Chile en ese momento, demandado como estaba ante tribunales internacionales por grandes multinacionales estadounidenses del área del cobre, como la Kennecott y la Anaconda Copper. Pero en términos diplomáticos y políticos indudablemente fue un éxito el haber construido puentes hacia la gran potencia asiática⁵³¹.

⁵²⁹ “Nosotros, los países en desarrollo del Tercer Mundo, tendremos dificultades si no nos apoyamos en nosotros mismos”, dice, en otro tramo de la conversación, Zhou Enlai.

⁵³⁰ La posición de desconfianza de Zhou Enlai con respecto a la experiencia de la Unidad Popular no era nueva: “En una entrevista con el periódico mexicano *Excelsior* (1971, sept. 6, p. 1) señaló que ‘La elección no consolida el poder por sí sola. Todo gobierno debe contar con su propia Fuerza Armada, democrática o proletaria, que lo asegure en el poder’. Aún más, en distintas ocasiones insistió en que la vía chilena era demasiado ambiciosa, rápida y que no contaba con los medios necesarios para oponerse al imperialismo americano (Matta, 1991, p. 354; Zhu, 2005, *apud* Ampuero, 2016, p. 42)”.

⁵³¹ Se aprobaron, en total, tres créditos: un préstamo de 65 a 80 millones de dólares “para el desarrollo de la pequeña y mediana industria bajo ventajosas condiciones”, un crédito adicional de 55 a 65 millones, “libre de interés”, y un préstamo de “62 millones de dólares para alimentos, medicinas y equipos (Matta, 1991, p. 353)”.

Por otro lado, el episodio de la visita de Almeyda tuvo, asimismo, un inesperado corolario, ya que Zhou Enlai le entregó al Canciller chileno una misiva dirigida a Allende, en la que reitera algunos de los conceptos que le expresara antes, personalmente, a su cercano colaborador. En esa carta, reseñada por Taiping (1999), Zhou Enlai le dice a Allende:

[...] El objetivo de cambiar el atraso económico y mejorar la vida del pueblo sólo se podrá materializar combinando las condiciones y las posibilidades reales y efectuándose con planificación anticipada y a pasos progresivos. Esto es lo que hemos aprendido de las propias experiencias de China... Conocemos poco de la realidad de Chile, pero como antiguo amigo y por preocupación, quisiera intercambiar francamente con Su Excelencia opiniones para que nos consultemos recíprocamente... Estoy convencido de que el gobierno y el pueblo de Chile podrán superar las dificultades temporales actualmente enfrentadas para lograr nuevas victorias y marchar hacia adelante siempre que fortalezcan su unidad, persistan en su lucha y hagan suficientes preparaciones y deliberados planes antes de actuar bajo la dirección de Su Excelencia (Zhou Enlai, 1973, citado por Taiping, 1999).

Siete meses más tarde, una junta militar integrada por los comandantes de las tres Fuerzas Armadas (Ejército, Fuerza Aérea y Armada) y el Director General de Carabineros, la policía militarizada chilena, asume el control del país, luego de bombardear y tomar por asalto La Moneda, donde el Presidente Salvador Allende, rodeado de un puñado de miembros de su custodia personal, emprende una heroica pero inútil resistencia⁵³². El trágico desenlace demuestra que la inquietud de Zhou Enlai respecto a quién controlaba a los militares no era infundada ni arbitraria. Como Primer Ministro envía un mensaje de condolencias a su viuda, Hortensia Bussi, mientras que un mes después, en una sesión plenaria de la Asamblea General de Naciones Unidas, el representante chino ante ese foro mencionaría el caso chileno como un típico acto de agresión de las superpotencias contra los países latinoamericanos.

[...] El Presidente Allende ofrendó su vida en su puesto de trabajo. Expresamos nuestra profunda condolencia por su heroica muerte y, al mismo tiempo, consideramos que no debemos olvidar cuán dañina es la absurda teoría de la llamada transición pacífica para la lucha revolucionaria antiimperialista (Chiao Kuan-Hua, 1973, referenciado por BCN, 2010, p. 47)⁵³³.

⁵³² El golpe de Estado del 11 de septiembre se da arguyendo que el “caos” y el “desgobierno” constituyen una amenaza profunda al orden establecido y la “unidad nacional”. Ante ello, las Fuerzas Armadas pusieron un “violento y represivo término al experimento allendista”. Con este acto, “no sólo concluía el breve experimento chileno de transición al socialismo, sino también, a la postre, el mucho más prolongado de industrialización por sustitución de importaciones (Salazar; Pinto, 2012, p. 47)”.

⁵³³ Chiao Kuan-Hua era viceministro chino.

Para el ex embajador de Chile en China, Armando Uribe Arce, el fin del experimento chileno, que consistía en introducir profundos cambios sociales sin alterar en lo esencial la institucionalidad democrática de corte liberal, fue recibido en Beijing hasta con una cierta dosis de inevitabilidad y fatalismo pues confirmaba su desconfianza de base respecto a esta suerte de “excepcionalidad” chilena.

[...] El fracaso por la fuerza, por el golpe de Estado, del periodo del Presidente Allende y su Unidad Popular en Chile, era un gran triunfo para China, porque demostraba que era imposible que hubiese una transición pacífica hacia el socialismo (Uribe Arce, 2009, apud BCN, 2010, p. 47)⁵³⁴.

Tras el golpe mismo, a Uribe Arce le correspondió vivir una amarga experiencia cuando, casi en forma automática, el gobierno chino desconoció su calidad de Embajador. Así, en octubre de 1973, las autoridades locales invitaron a un acto oficial en Beijing al Tercer Secretario de la Embajada de Chile, Fernando Pérez, haciéndole ver a Uribe que su presencia allí ya no era grata. Como sea, hubo ciertas vacilaciones dentro del liderazgo chino respecto a qué curso de acción adoptar frente a un hecho incómodo como el que representaba la entronización de Pinochet en Chile, más cercano obviamente por razones ideológicas a Chiang Kai-shek que a Mao Zedong, pero al final primó un pragmatismo extremo, no sin que se expresaran ciertas contradicciones y pasos en falso.

Un ejemplo de ello es un mensaje enviado a Santiago por el encargado de negocios de la Embajada, Alberto Yoacham, nombrado el 3 de noviembre de 1973, después de reunirse con el Director de Protocolo de la Cancillería china. El texto demuestra que hay, en principio, desconfianza y recelo de las dos partes:

[...] me fue difícil ocultar el pesimismo que teníamos con respecto a la normalización de nuestras relaciones oficiales con las autoridades chinas. En esto influía no sólo el hecho de que las audiencias solicitadas no sólo no habían sido concedidas, sino que tampoco se daba ninguna respuesta (...) a las autoridades chinas les asistía la misma duda que a nosotros con respecto a nuestras intenciones. La designación de un jefe de misión sólo en el rango de encargado de negocios, es evidente que no les agradó. (Schmidt, 2011, p. 106-107).

Pero las dudas pronto se disiparon: el 10 de noviembre de 1973, el Director adjunto del Departamento América del Ministerio de Relaciones Exteriores de China, le informó a Yoacham que su gobierno tenía la firme intención de “mantener

⁵³⁴ Las palabras de Armando Uribe Arce fueron extraídas de un testimonio brindado para el Portal Asia Pacífico de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, el 10 de abril de 2009.

e incrementar relaciones con todos los países sin consideración de su sistema de gobierno”, basado en los cinco principios fundamentales proclamados por Zhou Enlai en Bandung, uno de los cuales es “(...) el de no intervención en los asuntos de otros Estados (Schmidt, p. 107)⁵³⁵”.

En consecuencia, China optaba por no retirar a su Embajador y se allanaba a la idea de aceptar que Chile fuera representado en Beijing por un encargado de negocios que fungiera en los hechos como Embajador.

5.3 Las relaciones “atípicas” durante el período de la dictadura cívico-militar (1973-1990)

La calificación de “atípica” para designar la forma de vinculación existente entre la RPC y Chile durante el régimen militar que gobernó Chile entre septiembre de 1973 y marzo de 1989 ha sido tomada de un trabajo del estudioso chileno César Ross, quien ha sido uno de los pocos exponentes de la academia que se abocó al análisis de dicho período. En efecto: Ross (2000) y Ampuero (2016) son los únicos autores de dos artículos que se circunscriben estrictamente a ese espacio temporal, según hemos constatado a lo largo de nuestra investigación bibliográfica. Aunque, por cierto, también abundan trabajos con una mirada más larga, como es el caso de algunos citados antes (p. e.: Matta, 1991; Shixue, 2001; Errázuriz, 2006). E incluso hay quienes se ciñen a un recorte más acotado de tiempo, como es el caso de Pakarati (1998), que sólo estudia el tramo que va de 1970 a 1975.

De los ensayos citados en segundo término se puede decir que tanto Shixue como Errázuriz son extremadamente parcos, seguramente por distintas razones⁵³⁶, al referirse a las relaciones sino-chilenas durante el período de la dictadura cívico-militar, que comandó a lo largo de dieciséis años y medio, con mano de hierro, el general Augusto Pinochet. Shixue, que escribió un artículo de 36 páginas en la revista *Estudios Internacionales* de la Universidad de Chile, revisando casi 30 años de vínculos bilaterales, sólo dedicó un párrafo para resumir lo acontecido entre 1973 y 1990.

⁵³⁵ Los otros cuatro principios de la coexistencia pacífica son: i) respeto mutuo a la soberanía e integridad territorial; ii) no agresión; iii) igualdad y beneficio mutuo; y iv) convivencia pacífica.

⁵³⁶ Shixue es un destacado miembro de la Academia china de Ciencias Sociales (ACSS) y Octavio Errázuriz es un funcionario de carrera de la Cancillería que fue Embajador de Chile en China entre 1998 y 2004, durante parte de los gobiernos de Eduardo Frei Ruiz-Tagle y Ricardo Lagos.

[...] Aunque el General Pinochet, en ese entonces Jefe de la Junta Militar de Gobierno, y otros dirigentes chilenos expresaron repetidas veces su deseo por desarrollar las relaciones bilaterales con China a partir del Golpe de Estado hasta fines de los 70, el gobierno chino siempre actuaba con caución, de modo que no se realizaron importantes visitas políticas recíprocas, como también fue escaso el intercambio en otros aspectos y se mantenían a un nivel muy bajo las actividades económicas y comerciales durante aquel tiempo. Sólo después de comienzo de la década de los 80, se notó un acercamiento relativo de las relaciones chino-chilenas (Shixue, 2001, p. 19-20)⁵³⁷.

Errázuriz, que en el mismo *journal* pasa revista, cinco años más tarde, a tres décadas y media de relaciones diplomáticas entre Chile y la RPC, se explaya un poco más, pero, en general, es también bastante circunspecto al aludir al largo interregno de la dictadura. En un acápite titulado “Gobierno de las Fuerzas Armadas (1973-1990): De la formalidad a un desarrollo estable”, despacha en tres breves párrafos las interacciones que tuvieron lugar, a nivel interestatal, en los tres lustros que duró ese momento histórico. La introducción es directa y concisa. Y se hace cargo de la narrativa oficial china al respecto, en particular en lo que dice relación con la “cooperación entre países en desarrollo”:

[...] La República Popular, en contraste con otros países y gobiernos socialistas, reconoció y mantuvo las relaciones diplomáticas con el Gobierno de las Fuerzas Armadas. Estas fueron en sus inicios más bien frías y distantes lo que se fue superando con el tiempo. Ambos gobiernos entendieron que, como países en desarrollo, debían buscar la cooperación sin que ello implicara aprobación o identidad política alguna. Asimismo, el proceso de reforma y apertura que inició la República Popular en 1976 era coincidente con los lineamientos económicos del Gobierno militar, lo que abría mayores espacios de diálogo y cooperación (Errázuriz, 2006, p. 171)⁵³⁸.

A continuación, se explica que “la reorientación de la política chilena de mediados de los años sesenta”, forzada, en algún sentido, por “el aislamiento en que vivía el país” le va a asignar “prioridad a las relaciones con los países de Asia Pacífico”, y por ende va a redundar también en darle “un carácter más proactivo a

⁵³⁷ La última afirmación aparece referenciada en base a Taiping (1999).

⁵³⁸ Sobre la mantención de relaciones diplomáticas con el gobierno encabezado por una Junta Militar, corresponde hacer algunas precisiones. Tres países socialistas decidieron no cortar sus vínculos con el régimen de Pinochet: la RPC, Yugoslavia y Rumania, con posiciones en su política exterior independientes de las de la Unión Soviética, por distintos motivos. “No obstante, solo la RPC profundizó sus intercambios económicos, políticos y científicos con la dictadura cívico- militar chilena (Matta, 1991, p. 356, *apud* Ampuero, p. 38)”. Por su parte, tanto Yugoslavia como Rumania acogieron a exiliados chilenos, lo que no ocurrió con China. Matta (1991: 355) conjetura que no existía un consenso absoluto en Beijing acerca de cómo proceder con Chile y que esa fue la razón por la cual el recientemente nombrado embajador de la RPC en Chile, Xu Zhongfu, dejó el país temporalmente a la espera de nuevas instrucciones (Ampuero, 2016, p. 45).

las acciones respecto de China, graficado por la visita del Canciller Hernán Cubillos en 1978". Así, en los años ochenta, se firmaron diversos acuerdos de cooperación económico-comercial, científico-tecnológico y cultural, "y se intentaron con timidez inversiones recíprocas, si bien el peso de la vinculación estuvo en el comercio: cobre, salitre y yodo (Errázuriz, 2006, p. 172)⁵³⁹"

En la conclusión, se indica, además, cómo ambas partes compartieron una misma posición antisoviética, en el plano de la política internacional: "Durante los 17 años del Gobierno de las Fuerzas Armadas, ambos gobiernos respetaron de manera absoluta el principio de no intervención y compartieron, por distintas razones, su oposición a la ex Unión Soviética".

Ambos tipos de enfoque, el de Shixue y el de Errázuriz, ponen de relieve, a su vez, lo pertinente y necesario que resulta abocarse a un estudio de dicho período donde se aborde con mayor detenimiento y atención el tipo y el carácter de las interacciones entre ambos países mientras en Chile imperaba un régimen autoritario. A renglón seguido, se analizará el trabajo de Ross, que es secuencialmente mucho más antiguo y, en consecuencia, pionero en el área que el de Ampuero, del cual lo separa un hiato de catorce años.

5.3.1 La paradoja histórica de dos adversarios políticos unidos por estrictas razones de pragmatismo

Para Ross (2002), el primer factor a tomar en cuenta en el análisis es el hecho de que cuando se habla de las relaciones sino-chilenas entre 1973 y 1989 se está frente a una "paradoja histórica, que contradice los dogmas y los lugares comunes, repetidos por ignorancia o por intereses creados", dado que, en virtud de un cálculo basado en decisiones racionales, pragmatismo y realismo político, dos países que parecían destinados a ser rivales enconados terminaron asociados.

- [...] Como se sabe, las relaciones internacionales están llenas de casos que ponen a prueba ciertas creencias comunes que, no obstante las advertencias de la teoría son repetidas insistentemente por comentaristas no suficientemente informados (Ross, 2002, p. 34).
- [...] El caso de las relaciones entre Chile y China, es un ejemplo emblemático de esta situación: durante el gobierno de la Unidad Popular (de clara orientación marxista) China se manifestó como un aliado tibio y distante y, por el contrario, durante el gobierno militar (de abierta posición antimarxista) las relaciones entre ambos estados se estrecharon en grados inéditos para Chile. Esta relación

⁵³⁹ Errázuriz da como fuente de su última aseveración a Baeza (2003) y MINREL (1978).

ha estado centrada en una paradoja histórico, que contradice los dogmas y los lugares comunes, repetidos por ignorancia o por intereses creados (Ibídem, p. 35).

Así, pues, en el período posterior al golpe militar de septiembre de 1973, y en la medida en que el aislamiento internacional de Chile comenzó a agudizarse, dado que las continuas violaciones a los derechos humanos por parte de la dictadura cívico-militar trajeron consigo, como secuelas, inevitables sanciones económicas y restricciones en el acceso a los mercados tradicionales (léase, EE.UU. y Europa), se impuso, como necesidad urgente, la tarea de diversificar las relaciones internacionales de Chile⁵⁴⁰. Y, en ese sentido, “se buscó, principalmente, encontrar socios comerciales a los que la situación interna de Chile les fuera indiferente: éstos fueron los países del Asia Oriental (Japón, NICs⁵⁴¹, ASEAN y China)”.

[...] Con ellos, la relación más atípica se desarrolló con China, debido al abismo ideológico que separaba a dos países que, políticamente, vivieron en la más clásica “Guerra Fría” hasta fines de los años ochenta. China y Chile, sin embargo, vivieron procesos históricos de reorganización política y económica relativamente similares y simultáneos, los que les permitieron vincularse “pragmáticamente”, y convertirse en socios económicos, cuestión que no había ocurrido ni siquiera durante el Gobierno de la Unidad Popular (Ross, 2002, p. 35).

Esta sorprendente paradoja, que es capaz de generar perplejidad a no pocos analistas, descansa sobre bases lógicas y absolutamente coherentes: la de una confluencia de intereses y agendas que puede sobrepasar y superar incluso las más agudas diferencias ideológicas. En respaldo de su hipótesis de trabajo, Ross menciona una cita de un libro de Sigmund (1993), que es muy clara al respecto, sobre esa curiosa “equivalencia chino-chilena”: “En 1979, las siete modernizaciones (en Chile), al estilo de Mao Tse-Tung (...) involucraron reestructuraciones drásticas de las leyes laborales, de la seguridad social, salud, educación, agricultura, justicia y la administración pública”.

⁵⁴⁰ Cabe recordar que EEUU, país que inicialmente había colaborado en la llegada y en la instalación del nuevo gobierno en Chile, comenzó a distanciarse desde 1975 en adelante, como resultado del fuerte énfasis que el gobierno de Jimmy Carter le dio a la defensa de los derechos humanos. Y Europa Occidental también estaba fuertemente distanciada del régimen de Pinochet, con distintos grados de condena a sus acciones.

⁵⁴¹ Países recientemente industrializados (NIC, “*newly industrialized countries*”, por su sigla en inglés). Ross considera como formando parte de la categoría de los NICs a países como Corea del Sur, Hong Kong (hasta 1997), Singapur y Taiwán.

Vale decir, apunta Ross, ambos países fueron capaces de organizar y orientar

[...] sus propias transiciones liberalizantes (...) en torno a autoritarismos políticos y liberalismos económicos. Estas equivalencias de formas que giraron en torno a profundas diferencias de fondo, fueron capaces, sin embargo, de sostener un vínculo instrumental y funcional a la supervivencia (Ibídem, p. 35-36)⁵⁴².

De ese modo, y siempre siguiendo a Ross, hay un giro que no alcanza a ser tal, sino que es más bien un reacomodo táctico que se produce cuando la RPC pasa de la “asociación sin alianza” que mantuvo con el gobierno de la Unidad Popular a una convivencia pragmática y relativamente amigable con el régimen del general Pinochet, que temía como principal motivo, seguramente, impedir que éste se volcara hacia la búsqueda de una sociedad con el gobierno liderado por Chiang Kai-shek, en Taipéi.

Para China parecía mucho más importante mantener la “cabeza de playa” que había conseguido en América del Sur al establecer relaciones diplomáticas con Chile que proclamar una solidaridad basada en principios difusos con los socialistas y comunistas chilenos, los cuales, reconocidamente, eran “mucho más cercanos al paradigma soviético” de socialismo que a aquel promovido por Beijing.

Recuérdese el contexto de la época. Richard Nixon había asumido como Presidente de EE.UU. en 1969 y mucho antes de ser electo escribió un artículo en *Foreign Affairs* donde había dado claras luces de cuál sería su política hacia China. “Desde una perspectiva de largo plazo, simplemente no podemos permitirnos dejar a China para siempre fuera de la familia de naciones, allí para alimentar sus fantasías, albergar sus odios y amenazar a sus vecinos”, señaló allí. En 1970 hubo

⁵⁴² El mismo punto, destacando una presunta convergencia entre autoritarismo político y liberalismo económico, es relevado latamente por Ampuero (2016), en un tramo de su trabajo: “Después de la muerte de Mao, y con Deng Xiaoping como nuevo líder, la dirigencia del Partido se sentía muy ansiosa sobre la inestabilidad del sistema pos revolución cultural. En consecuencia, la necesidad de crecimiento económico acelerado se vislumbraba como la única vía de escape. Tal como menciona Naomi Klein (2008, p. 283) [...] China vio positivamente lo que estaba ocurriendo en Chile con la versión local de *reforma y apertura* económica. Deng Xiaoping estaba absolutamente comprometido en la tarea de ‘modernizar’ la economía y convertirla en una basada en corporaciones, tanto que en 1980 su gobierno invitó a Milton Friedman para dar una serie de conferencias en Beijing y Shanghái [...] Era una posición cómoda para el Gobierno chino, considerando que Friedman sostenía que las libertades políticas son incidentales, incluso innecesarias, en comparación con la libertad de comercio sin restricciones [...] Este divorcio entre capitalismo y democracia parecía estar funcionando bien para Chile (Ampuero, 2016, p. 50)”. El énfasis en cursiva está en el texto original.

un intercambio de delegaciones de jugadores de tenis de mesa de ambos países que inauguró la llamada “diplomacia del ping-pong”, como leve señal de apertura. En julio de 1971, Henry Kissinger viaja en secreto a Beijing, vía Pakistán, y se renuevan las señales de deshielo. Y en 1972, Nixon visita China, en una gira que rompe un cuarto de siglo de aislamiento bilateral.

Se avanzaba, entonces, a paso decidido, rumbo a la reanudación de relaciones diplomáticas, que es anunciada el 16 de diciembre de 1978. Mientras, por otro lado, vietnamitas y estadounidenses negociaban en París el fin de la guerra de Indochina, que se concreta en agosto de 1975. China estaba, así, en medio de un proceso de grandes mudanzas tectónicas que Zhou Enlai alcanzó a vislumbrar antes de su muerte afectado por un cáncer, en enero de 1976, el mismo año en que muere Mao, ocho meses más tarde. Como dijo Feng Xu (1996):

A fines de los años sesenta y principios de los setenta se dio un cambio marcado en la política china hacia América Latina, sobre todo por el empeoramiento de las relaciones sino-soviéticas y por el mejoramiento de las relaciones sino-estadounidenses (Feng Xu, 1996).

Dentro de este clima de reacomodo y realineamiento general de posiciones de los principales actores del sistema internacional, y con un bloque soviético al que sólo le restaban dieciséis años de vigencia política efectiva, como una fuerza de contrabalanceo y compensación al poder de EE.UU. —aunque ningún analista haya sido capaz, por cierto, de vaticinar su derrumbe—, era natural, de algún modo, que una diplomacia tan sofisticada y de visión estratégica como la china privilegiara sus intereses más tangibles y concretos antes que adoptar posturas “principistas”. Y, de hecho, así lo reconoce el propio Ross cuando plantea que

[...] En este escenario y dada la agitación interna y tensión internacional del Chile de entonces (1970-73), el vínculo quedó atrapado en una suerte de incomprensión ideológica que, a su vez, frenó las estrategias políticas bilaterales. El producto de esta relación se tradujo en unos magros acuerdos de cooperación de China hacia Chile, cuyos principales frutos florecieron, paradójicamente, durante el Gobierno Militar (Ross, 2002, p. 38).⁵⁴³

⁵⁴³ Otro dato contextual que tampoco se puede pasar por alto es el escenario doméstico, también muy fluido y cambiante en China. En octubre de 1976, Hua Guofeng, con apoyo militar, encarcela a la denominada “Banda de los Cuatro”, lo cual pone fin, simbólicamente, a los diez años de convulsión interna vividos durante la Revolución Cultural Proletaria, y asegura el ascenso definitivo a posiciones de poder de Deng Xiaoping, a quien ya Zhou Enlai había rehabilitado, al reintegrarlo a la cúpula del Partido Comunista chino, en 1973.

En consecuencia, tras la toma de decisión vinieron las acciones concretas y formales de Beijing. Y ellas no fueron mezquinas ni muy medidas, según la evidencia recogida por Ross a lo largo de su trabajo:

[...] Después del quiebre institucional del 11 de septiembre de 1973, el Gobierno de Pekín asumió una actitud solidaria y activa respecto de Chile, a través de una serie de gestos de “comprensión”, que contradecían la actitud general de los países miembros de la ONU. En primer lugar, China se adelantó a reconocer el nuevo gobierno chileno, junto con garantizar la continuidad de los créditos aprobados previamente al gobierno de la Unidad Popular. Esta actitud china frente al asedio que el nuevo gobierno chileno vivía ya en los primeros días en el poder, dio a China una ventaja que luego sería acrecentada con otros gestos, como abstenerse de condenar el régimen militar chileno en el marco de Naciones Unidas (Ibídem, p. 39)⁵⁴⁴.

Las actitudes de Chile, en tanto, estaban dominadas por la percepción (real) de un creciente aumento de su aislamiento a nivel internacional, lo que obligaba a abrir el juego hacia actores distintos a los que tradicionalmente habían primado en la agenda externa de este país. Se trataba, en definitiva, de hacer congeniar dos variables en apariencia contradictorias: por un lado, el “dogmatismo relacionado con su ideología (de extrema derecha) y su política externa”, y, a la par de ello, procurar “una flexibilización en lo económico por una necesidad de supervivencia, esto debido principalmente a las crisis económicas que enfrentó el país durante la coyuntura crítica 1979-1982 (Ibídem, p. 42)”.

Como se dijo antes, una de las estrategias de la política exterior chilena tendiente a lograr ajustar esta tarea imposible de intentar obtener “la cuadratura del círculo” fue ampliar y diversificar las relaciones económicas perdidas, para lo cual se miró especialmente a la región del Asia Pacífico y, en particular, a China, como potencia en la que ya se podía observar una notable capacidad de ir al alza en la escala jerárquica de los poderes del sistema internacional.

5.3.1.1 Múltiples señales de acercamiento y de construcción de una agenda positiva en común

“El mejor ejemplo de esta conducta pudo apreciarse cuando el mítico líder revolucionario, Mao Tse-Tung, falleció y en respuesta, el Gobierno Militar de Chile

⁵⁴⁴ China fue el único país miembro del Consejo de Seguridad la ONU que se abstuvo en esas circunstancias (Ross, 2002, p. 39).

no sólo envió sus condolencias, sino que decretó tres días de duelo nacional (Ross, 2002, p. 43)". Es más: en los años 1982-83,

[...] en un escenario económico (crisis) y político (presión interna y externa por democratizar el país) muy complejo, Chile logró avanzar en sus relaciones con China, a través de un ámbito que a ésta le resultaba muy atractivo: la Antártica (Ibídem, p. 43)⁵⁴⁵.

Un aspecto al que volveremos más adelante al repasar los hitos culminantes de la relación bilateral en la etapa 1973-1990. Lo cierto es que en 1985 se realizó en Santiago la VIII Reunión de la Comisión Mixta Chileno-China para buscar nuevos caminos que tuvieran como finalidad intensificar un intercambio comercial que ya entonces bordeaba los 150 millones de dólares. Y el resultado de esa cita fue un acuerdo previo para desarrollar un proyecto conjunto de inversión en China. De esta manera, se crearon medidas de confianza mutua y "en 1987 se firmó el convenio para la creación, vía *joint venture*, de la Beijing Santiago-Copper Tube Company Limited (Ibídem, p. 44)"; desarrollada con aportes de las empresas chilenas Codelco y Madeco, y de una compañía china del mismo rubro⁵⁴⁶.

En la tercera sección del artículo de Ross, que lleva por título "Apertura Internacional, Expansión Comercial y Distanciamiento Político, 1990-2000", el foco se aparta un poco, como el propio enunciado ya lo dice, del objeto de estudio principal que nos ocupa, que es el de la fase 1973-1990. No obstante, es, sin duda, relevante ensayar una suerte de balance de los resultados concretos que "el matrimonio de conveniencia" político sellado entre las Cancillerías de Chile y la RPC produjo en términos prácticos. A esta labor dedicaremos los últimos párrafos de esta subsección.

La década de 1980 fue, como ya quedó puntualizado antes, muy activa en materia de contactos bilaterales que se iniciaron, en el nivel más alto posible, en 1978 con la visita a Beijing del canciller chileno Hernán Cubillos, quien fue recibido por el más importante dirigente chino de la época, Deng Xiaoping⁵⁴⁷. Ese encuentro

⁵⁴⁵ "Primero, Chile apoyó a equipos de investigadores chinos y, después (1985), contribuyó a la instalación de la "Gran Muralla", la primera base china en el Polo Sur (Ross, 2002, p. 43)". "Las tropas chilenas estacionadas en la zona no solo ayudaron a construir las instalaciones, sino que también asistieron a los chinos con el transporte de provisiones y equipamiento (Ampuero, 2016, p. 48)".

⁵⁴⁶ La empresa comenzó a producir en 1989, demostrando de este modo que era posible aportar un valor agregado a las exportaciones de cobre que, por norma general, consisten en material en bruto (concentrado del metal rojo) extraído de las minas.

⁵⁴⁷ La gira de Cubillos fue antecedida, según Ampuero (2016, p. 46), por un viaje del magnate chileno Ricardo Claro, quien visitó Beijing en calidad de embajador extraordinario y plenipotenciario

fue la culminación de un acercamiento que tuvo lugar tras un relativo enfriamiento de relaciones luego de 1973. En mayo de 1974, a meses de producido el golpe de Estado, el gobierno de Chile le extendió una invitación a su par chino para participar en la Feria Internacional de Santiago (FISA), la cual fue cortésmente rechazada aduciendo que las participaciones de China en eventos similares se programaban con un mes de anticipación.

En cuanto a los actos internacionales de ambos Estados en relación con el otro, se siguió una línea de concordancia con los criterios de pragmatismo que imperaban en las Cancillerías de las dos orillas del Océano Pacífico. Chile votaría, en 1975, a favor de la RPC en instancias internacionales, como la candidatura china a ocupar un cargo en la Junta de Desarrollo Industrial en Naciones Unidas, lo cual fue oportunamente agradecido por las autoridades del gigante asiático que buscaba reafirmar su presencia en organismos multilaterales. También brindaría su apoyo a China en su postulación al consejo de la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) ese mismo año (BCN, 2010, p. 50).

Sobre el tema de la Antártida, que se mencionó antes en forma somera, conviene destacar que, en los meses del verano de 1983, en el Cono Sur, el Instituto Antártico Chino brindó apoyo logístico y de infraestructura a un grupo de investigadores científicos de la RPC, quienes estuvieron realizando estudios sobre meteorología y recursos renovables, en las bases chilenas existentes en la península antártica. Dicho apoyo se venía gestando desde la visita a China, en 1979, de Roberto Kelly, empresario, ex marino y ex ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción de Chile, cargo que ocupó entre diciembre de 1978 y el mismo mes de 1979. La gestión de Kelly, quien antes había desempeñado el puesto de titular de la Oficina de Planificación Nacional de Chile, y era un hombre de absoluta confianza de Pinochet, sin duda contribuyó a abrir las puertas a una colaboración que para China tenía un sentido estratégico. Así, dos años más tarde, y también

en 1975, y discutió sobre asuntos económicos con altas autoridades de la RPC. “Dos años más tarde -acota Ampuero-, China concedió un crédito por 62 millones de dólares al régimen cívico-militar chileno”. Con relación a este último crédito, podría existir algún tipo de confusión, dado que Matta (1991) habla de un préstamo por similar monto, pero otorgado al gobierno de la Unidad Popular, antes del golpe de 1973. La otra posibilidad es que ese crédito, acordado previamente con el gobierno de Allende pero no concretado, ahora sí se efectivizara.

con apoyo chileno, China inauguró la base “Gran Muralla”, un gran paso en su lenta pero segura aproximación hacia el polo sur del planeta (BCN, 2010, p. 50).

Los viajes entre Beijing y Santiago continuaban y, en octubre de 1984, le correspondió al sexto ministro de Relaciones Exteriores del gobierno de Pinochet, Jaime del Valle, el cual ejerció el cargo entre 1983 y 1987, el turno de visitar a la República Popular China. Del Valle, al igual que Cubillos se entrevistó con altas autoridades chinas, discutiendo la posibilidad de concretar un acuerdo marítimo que incluyera exenciones mutuas de aranceles. Como saldo de su gira, surgen dos iniciativas en el plano económico: se anuncia que se exportarían 30 millones de dólares de cobre blíster a puertos chinos para satisfacer la demanda de la industria local, y se vende a ENAP (Empresa Nacional del Petróleo), una compañía estatal chilena, una primera partida de petróleo chino por valor de US\$ 20 millones.

[...] Al arribar al aeropuerto, nuestra numerosa delegación fue recibida por un número correspondiente de funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores de China y, más sorprendente fue aún, cuando el auto que encabezaba la larga fila que nos esperaba era un Mercedes Benz flamante, cosa que ellos se encargaron de señalarme, indicándonos que el primer uso que tendría este auto era transportar al canciller chileno durante toda su estadía”, recuerda Jaime del Valle, quien afirma que, en esa época, las relaciones bilaterales eran “especialmente exitosas” y se efectuaban “sin dificultades (Ibídem, p. 51)⁵⁴⁸.

En 1985, en tanto, mientras Pinochet⁵⁴⁹ enfrentaba las extendidas protestas populares que se habían desencadenado en 1983, gatilladas por la crisis económica de 1982, y que desde entonces sólo habían ido en ascenso, el panorama de las relaciones sino-chilenas era plácido y, en el aspecto netamente comercial, comenzaba a vivir una leve tendencia al alza que luego se transformó en irreversible. En el año 1985, como ya se apuntó, se celebró la octava ronda de negociaciones de la Comisión Mixta Chileno-China, y tres años más tarde, en 1988

⁵⁴⁸ Testimonio recogido especialmente para el libro publicado por la BCN para conmemorar 40 años de relaciones diplomáticas sino-chilenas. La visita de Del Valle fue correspondida, en 1987, con un viaje a Chile de su par chino, Wu Xuequian.

⁵⁴⁹ Con respecto a la figura misma de Pinochet, hay visiones controversiales y encontradas entre los autores chinos, dependiendo del momento en que se formularon. Wang Jie (1984), al hacer un balance de la primera década tras el golpe militar, afirma: “Pinochet no es solo un soldado, sino también un político. Las políticas llevadas a cabo en los primeros diez años de su mandato han probado que él no representa el sentido tradicional de un ‘caudillo’, sino de un nuevo tipo de dictadura militar, también conocida como régimen militar capitalista”. Yao (2006), en un artículo publicado por la agencia Xinhua con ocasión de la muerte de Pinochet, matiza esa visión: “Durante sus 17 años de mandato, la economía chilena se ha desarrollado significativamente. Sin embargo, más de 3.000 personas desaparecieron o fallecieron, y 28.000 fueron encarcelados”. Ambos referenciados por Ampuero, 2016, en p. 49 y 51.

—cuando en Chile ya se había producido el atentado fallido contra el general Pinochet (septiembre de 1986) y la visita del Papa Juan Pablo II (abril de 1987), que abrió paso al plebiscito de octubre de 1988, en el cual la mayoría de los chilenos votó en contra de la prolongación de la dictadura— se estableció un mecanismo formal de consultas periódicas entre ambas cancillerías⁵⁵⁰. Acuerdo diplomático que estuvo acompañado con la firma de un memorándum de entendimiento para el intercambio y desarrollo de investigaciones conjuntas en materias antárticas (BCN, 2010, p. 51).

Este clima de abierta concordancia y armonía entre dos aliados/adversarios, de muy distinto pelaje ideológico y político, pero que estaban unidos por la convicción pragmática de que más allá del color del gato, lo que importaba era que cazara ratones —según la canónica definición de Deng Xiaoping⁵⁵¹—, permanecía asentado, a su vez, en el respaldo de un elemento adhesivo muy poderoso y firme: el de los negocios que convenían a ambas partes y que iban en franco y decidido ascenso. Así, según un gráfico elaborado por Ross (2002, p. 45), en base a cifras tomadas del Boletín Mensual del Banco Central de Chile, para cada uno de los años indicados, puede apreciarse que el comercio total de Chile con China subió de 0,3 millones de dólares (es decir, US\$ 300.000) en 1970, a 16 millones de dólares en 1975, y se multiplicó casi ocho veces para consolidarse en US\$ 126,4 millones, correspondientes a 1980.

Son guarismos relativamente pequeños por el momento, si se los analiza en forma desagregada y se los compara, por ejemplo, con los de los socios comerciales tradicionales de Chile que culminan esa misma década con montos

⁵⁵⁰ “A partir de 1998 se estableció un sistema de consulta política entre ambas Cancillerías, que hasta la fecha ha materializado varias reuniones, cuyo fruto ha sido un incremento de la cooperación y el apoyo chileno a algunas posturas chinas, como en los problemas de Taiwán y del Tíbet (Pérez Le-Fort, 2006, p. 132)”.

⁵⁵¹ “No importa que el gato sea blanco o negro; mientras puede cazar ratones es un buen gato”, es una famosa frase del líder chino que supuestamente habría empleado por primera vez en los años 1960 pero que quedó para siempre asociada a su célebre “Gira de Inspección al Sur”, realizada entre enero y febrero de 1992. En esa ocasión, Deng respaldó en terreno las reformas aperturistas emprendidas a partir de 1978, y que habían sufrido un brusco frenazo a raíz de los incidentes de la Plaza Tiananmen, en 1989. Como producto de ese viaje, se garantizó que seguirían abiertas las dos Bolsas de Comercio pioneras: Shanghai y Shenzhen, y que el rumbo hacia una liberalización económica en gran escala no sería alterado de ninguna manera, pese a los cuestionamientos de algunos sectores del PCC.

bastante superiores —EE.UU., con US\$ 2.054, 2 millones, en 1980; Unión Europea, con US\$ 2.585 millones, a igual fecha; y MERCOSUR, con US\$ 1.347,6, también en 1980. Pero lo que importa es la tendencia, más allá del dato específico o los números puntuales, y así es como la RPC terminara alcanzando un monto de comercio total con Chile por valor de US\$ 1967,6 millones, en 1990, multiplicando por casi dieciséis veces el comercio que tenía en 1980. Un logro que no consigue ni siquiera el MERCOSUR, que apenas incrementa sus intercambios con Chile en un factor de 4,6 veces en el mismo período (1980-1990), mientras EE.UU. lo aumenta en poco más de tres veces.

5.4 El retorno a la democracia en Chile crea las bases para la firma de un TLC con China (1990-2006)

En esta subsección nos proponemos examinar cómo la restauración del régimen democrático de gobierno en Chile permitió ir generando las bases de sustentación que abrieron el camino para la suscripción de un Tratado de Libre Comercio con China, en el año 2006, y que fue el primero que una nación de Occidente logró acordar con la mayor y más pujante economía asiática.

El período en cuestión abarca los mandatos de los tres primeros Presidentes chilenos elegidos por el voto popular, tras el largo intervalo de 16 años y medio que significó la dictadura militar dirigida por Augusto Pinochet: Patricio Aylwin (1990-1994); Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000) y Ricardo Lagos (2000-2006), y alrededor de diez meses del primer gobierno de Michelle Bachelet (11 de marzo a fines de diciembre de 2006), mientras en la RPC se sucedían en el poder, en esa misma etapa, Yang Shangkun (1998-1993); Jiang Zemin (1993-2003) y Hu Jintao (2003-2013). El Tratado de Libre Comercio, en su versión original, se rubricó el 18 de noviembre y entró en vigencia el 1 de octubre de 2006.

5.4.1 Gobierno de Patricio Aylwin Azócar: Sembrando en terreno fértil

Afirma Ross (2002, p. 44) que “durante el período 1990-2000, la exitosa apertura de Chile hacia el escenario internacional, tendió a reducir la importancia política que China había tenido para Chile hasta ese momento”. Un aserto bastante discutible y que sólo encuentra algún tipo de asidero en el hecho de que, efectivamente, al reinsertarse Chile en el mundo, tras la prolongada fase de

ausencia obligada, debido a la existencia de un régimen de carácter autoritario, se multiplicaron exponencialmente las posibilidades de retomar vínculos, en primer lugar, con los países latinoamericanos, y luego con Europa Occidental y Norteamérica (EE.UU. y Canadá). Dos espacios geográficos que habían sido particularmente críticos de las violaciones a los derechos humanos que acontecieron en Chile, entre 1973 y 1990. Haciendo alusión, en particular, a la vinculación sino-chilena, Ross señala lo siguiente:

[...] En el ámbito comercial, si bien se advierte un despegue a contar de 1985 aproximadamente, sólo se observa un ritmo y volumen importantes desde 1990 en adelante. *Esta observación refuerza la hipótesis que China pasa de ser un aliado político a ser un socio comercial, de importancia creciente* (énfasis nuestro) (Ibídem, p. 46).

Este auge, en materia de relaciones comerciales, no va acompañado, sin embargo, como también se encarga de destacarlo Ross, por un empuje paralelo en el ámbito de la IED de origen chino, puesto que en “el año 1995, el *peak* del período 1990-99, no llegó a representar ni siquiera el 1,0% del total de las inversiones materializadas” en Chile (Ibídem, p. 47)⁵⁵². Se da, así, una curiosa bifurcación, en la medida en que el comercio se convierte en el aspecto central de las interacciones sino-chilenas en los años 1990, especialmente después del impulso dado a este flujo “por el ingreso de Chile al APEC (1994) y de la visita del Presidente Frei a China (1995)”, que actúan como aceleradores de una tendencia que se consolida y gana a la par en diversificación (Ibídem, p. 47).

La llamada “crisis asiática” de 1997, que afectó severamente a países como Corea, Indonesia, Malasia y Tailandia consiguió, además, golpear, como efecto residual, fuertemente a la economía chilena y esto hizo que se atenuaran, de algún modo, los ímpetus exportadores de Chile. Pero, a pesar de ello, Chile se las arregló para agregar a su tradicional rubro de exportación, el cobre, productos como el salmón, frutas y vinos que se incorporaron al abanico de su oferta.

Otras visiones, como la de Reyes Matta (2020), no minimizan, como lo hace Ross, la incidencia de una espiral de contactos políticos en ascenso como un factor que, en definitiva, también introduce algún grado de influencia benévola en la ampliación de los lazos económicos. Para este gran conocedor de China —al que

⁵⁵² Porcentaje determinado en base a una revisión de publicaciones del Comité de Inversiones Extranjeras (CIEChile), dependiente del Ministerio de Economía. La cursiva figura en el texto original.

ya se ha citado antes como a un joven asesor de prensa que viajó junto al canciller Almeyda a Beijing, en 1972—, al producirse el regreso a la democracia en Chile “los pasos se fueron dando con cautela”, dado que el escenario internacional estaba dominado todavía por “los ecos de los muertos caídos en Tiananmen (junio, 1989), y las condenas a China generadas por aquello”, mientras caía el muro de Berlín y se producían “los titubeos finales de la Unión Soviética”. En Chile, conviene no olvidarlo, Pinochet retenía en su poder la Comandancia en jefe del Ejército, lo que introducía un vector de indudable complejidad a la transición posdictadura.

Así y todo, pese a un marco contextual que no parecía muy propicio para ello, en mayo de 1990, tres meses después de la asunción de Aylwin, se concreta la primera visita oficial de un jefe de Estado chino a Chile, Yang Shangkun, siendo recibido con los honores del caso por Patricio Aylwin. La visita de Shangkun se da en el marco de una gira por México, Brasil, Uruguay y Argentina. Y fue la más importante salida al exterior de un mandatario chino “desde que los países de Occidente aplicaron sanciones en contra de China después del incidente de 1989. Sin duda que esta visita permitió la mejora de su imagen y el rompimiento de su aislamiento internacional (Sun Yanfeng. 2011, p. 230)⁵⁵³”.

En noviembre de 1992, Aylwin se convertiría, a su vez, en el primer Mandatario chileno recibido en Beijing, abriendo un largo itinerario de visitas recíprocas de alto rango. En declaraciones formuladas a la prensa, Aylwin fue taxativo al reafirmar la vigencia de una política exterior “sin fronteras ideológicas”, tal como la que había llevado a cabo en su tiempo Allende al reunirse con Fidel Castro o Leonid Brezhnev, pero también con el dictador argentino, el general Alejandro Lanusse. “En principio, la tesis chilena es que nosotros mantenemos relaciones más allá de las diferencias políticas que puedan existir con los gobiernos de los distintos países, y China en eso sostiene permanentemente esa misma tesis”, aseguró Aylwin⁵⁵⁴.

Ross cuestiona, a su turno, la idea de que la política exterior de los gobiernos de la Concertación para la Democracia, partiendo por la de Aylwin, haya

⁵⁵³ El “incidente de 1989” alude, huelga decirlo, a las manifestaciones de protesta de la Plaza Tiananmen, que fueron reprimidas por el gobierno.

⁵⁵⁴ Todas las citas entre comillas que aquí aparecen están tomadas de un *working paper* de Fernando Reyes Matta, sin numeración, de 2020, publicado por la Universidad Nacional Andrés Bello (UNAB), de Santiago de Chile. Disponible en: https://internacional.unab.cl/wp-content/uploads/2020/11/20201111_CHILE-CHINA-50-a%C3%B1os-vencer-distancia.pdf

estado fundada sólo en un mero pluralismo a ultranza y en un aperturismo indiscriminado, como principios morales inmodificables, citando como ejemplo contrafactual el tratamiento que le fue dado a Cuba de cara al recibido por China en la misma época:

[...] La política chilena ha condicionado sus relaciones con Cuba a la superación de sus problemas políticos internos (restricción a las libertades públicas), sin embargo, no ha hecho lo mismo respecto de China, teniendo ésta una realidad igual o peor. *Aquí se advierte el predominio del pragmatismo por sobre cualquier otro valor: un mercado de 1.300 millones de personas y un oferente tan competitivo de bienes manufacturados, parecen ser la base de la diferenciación* (la cursiva es nuestra) (Ross, 2002, p. 46).

En el gobierno de Aylwin, y siendo canciller Enrique Silva Cimma, quien desempeñó el cargo durante todo el mandato de cuatro años, se fijaron los cimientos de lo que sería la estrategia primordial de los gobiernos de la Concertación, a lo largo de los veinte años que estos ejercieron el poder en forma ininterrumpida, si se considera también a Michelle Bachelet, que en 2010 le entregó la faja presidencial a Sebastián Piñera: la del denominado “regionalismo abierto”, como una forma a través de la cual un país de tamaño mediano, con una economía extremadamente abierta y desregulada, podía vincularse al mundo en condiciones que le fueran favorables.

Raúl Bernal Meza, especialista chileno en RI que ha desarrollado su carrera académica principalmente en Argentina, es particularmente crítico de esta estrategia de política exterior adoptada por la Cancillería chilena, asegurando que, de alguna manera, representa una opción por buscar una reinserción internacional desde una condición estructural de país dependiente y periférico. Y que se manifiesta a través de una suerte de recurso retórico que, en lo esencial, procura darle la espalda a una región, la sudamericana, frente a la cual no se siente plenamente partícipe ni solidario. En su *Historia de las Relaciones Internacionales de Chile. 1810-2020*, Bernal Meza cuestiona de manera radical este concepto que, a su entender, sólo refuerza la idea de una política exterior distanciada de cualquier visión o intención autonómica:

• [...] (La) Concertación incorporó a la visión y política económica neoliberales que recibió de herencia del régimen militar, una estrategia económica y política que le permitió sacar ventajas del nuevo entorno global generado por los procesos de mundialización del capital y de globalización ideológica y le incorporó elementos conceptuales de carácter político. Este “regionalismo abierto”, asociado a la opción por la demanda del mercado mundial como impulsor del crecimiento económico y del desarrollo, por sobre la

demanda del mercado interno y de la creación de una población con creciente capacidad de consumo, condujo a la política exterior por el camino de la preferencia por los aspectos económicos y financieros y, por tanto, a la búsqueda cada vez mayor de Acuerdos de Libre Comercio (Bernal Meza, 2020, p. 551).

- [...] Chile se convirtió en un líder entre las economías en desarrollo en el nuevo contexto de apertura global, participando de y con las fuerzas capitalistas que impulsaban la nueva etapa de globalización del sistema mundial: gobiernos nacionales de las grandes potencias desarrolladas, corporaciones transnacionales y organismos internacionales (algunas agencias de Naciones Unidas) y multilaterales (FMI, Banco Mundial, BID, etc.). Pero convertir a Chile en un líder regional en ese nuevo escenario no requería de coordinadores ni de acuerdos con otros países de la región. Bastaban la capacidad y la voluntad individual para buscar acuerdos y comprometer nichos de inserción para sus exportaciones (Ibídem, p. 551-552).

- [...] Entonces el país abandonó rápidamente la predisposición para hacerse acompañar por otros, cuando tropezó con los primeros obstáculos y no perseveró en la búsqueda de convergencias. *Avanzó y creció, pero en la soledad regional* (énfasis nuestro). La prioridad de América Latina, la preferencia por la integración latinoamericana, la opción por Sudamérica estuvieron presentes en todas las agendas discursivas y en todos los programas de política exterior de los gobiernos de la Concertación y luego de la Nueva Mayoría; pero se quedaron siempre en las buenas intenciones (Ibídem, p. 552).

La apertura al mundo tuvo como *trade off*, a los ojos de este analista, el que la balanza de la búsqueda de socios privilegiados o preferentes se haya inclinado, en última instancia, a favor de opciones localizadas fuera de América del Sur, un cuestionamiento que suele ser recurrente en boca de quienes observan y estudian de manera crítica la política exterior chilena desde el ámbito vecinal y paravecinal. Con todo, y aun pagando costos que son insoslayables a la hora de adoptar determinado rumbo, lo cierto es que la apuesta chilena resultó ser redituable en términos de favorecer y propiciar un entorno de negocios amigable a escala global. En el caso particular de China, por ejemplo,

[...] El año 1991 terminó con un intercambio comercial que superaba los 200 millones de dólares, siguiendo la tendencia de crecimiento de la década anterior. No obstante, al año siguiente, el comercio bilateral llegó a 537 millones de dólares. Era el punto de inflexión en una curva que sólo se dedicaría a ascender (BCN, 2010, p. 51).

Y a los avances económicos rampantes se sumaba una proliferación de acontecimientos políticos que, a su turno, parecían respaldar, desde el punto de vista de la lógica de la obtención de objetivos, la elección de un determinado curso de acción, el cual se siguió sin mayores cambios en un período de dos décadas en el que Chile prosperó, elevó su estatura internacional y consiguió mejorar todos sus índices macroeconómicos (crecimiento, empleo, control de la inflación, etc.). De

hecho, sólo entre 1990 y 1998 la pobreza se redujo de un 38,6% a un 21,7%, mientras que en el mismo período la pobreza extrema bajó de un 12,9% a un 5,6% (Aninat, 2000).

En el plano institucional, por citar un caso, en 1992 se crea en el Congreso Nacional de Chile el Grupo de Amistad Interparlamentaria con China, instancia que sería replicada al año siguiente por la Asamblea Popular Nacional de ese país, equivalente al Parlamento chileno. Y que establece una continuidad formal en el tiempo con iniciativas liminares como la del senador Salvador Allende, al visitar China en 1954. “Los pasos empiezan a ser significativos, o sea si uno puede decir qué rol jugó la Concertación en este proceso es concretar, llevar a la práctica, cristalizar una relación comercial profunda”, comenta Martín Pérez Le Fort, académico del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Chile, entrevistado para el libro de la BCN que conmemoró los 40 años de vínculos diplomáticos, en 2010.

5.4.2 Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle: Se intensifica la apertura hacia el Asia-Pacífico

Durante la administración de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, militante demócrata cristiano igual que Aylwin e hijo del ex Presidente Eduardo Frei Montalva (1966-1970) se comienzan a construir de un modo muy embrionario los soportes estructurales que conducirán a la firma de un TLC con China en 2005. Este proceso se inscribe dentro de un marco más amplio, en la medida que Chile siempre ha demostrado una natural vocación por estrechar lazos y forjar contactos con los países de la Cuenca del Pacífico, un espacio obvio de proyección de su política exterior y, a través de ello, de su presencia en el mundo. En consonancia con esta disposición, Chile ha participado y ha sido fundador en muchos casos de distintos foros y ámbitos de interlocución que lo conectan con aquellas naciones de ultramar.

De ese modo, llegó a ser miembro, en ambos casos en 1991, del Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico (PBEC, por su sigla en inglés) y del Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC, por su sigla en inglés), dos organismos que nacieron vinculados a la comunidad de negocios de los países que la integran, pero que se han proyectado, además, con fuerza hacia la academia y el sector gubernamental, trascendiendo a su origen empresarial. Chile ingresó, asimismo, como miembro pleno del Foro de Cooperación Económica del Asia-

Pacífico (APEC, por su sigla en inglés), durante la reunión de Yakarta, Indonesia, en noviembre de 1994, después de participar como país invitado durante un año en los grupos de trabajo de este foro. APEC fue fundado en 1989, y congrega hoy a 21 economías de la región, en un espectro que incluye desde Estados Unidos y la Federación Rusa hasta la RPC, siendo Chile, México y Perú los únicos representantes latinoamericanos allí presentes.

Para Reyes Matta (2022), la participación de Chile en esa entidad de carácter multilateral que concentra una cantidad superior al 60 por ciento del Producto Bruto global estuvo determinada por los objetivos y metas clásicas de la política comercial chilena y respondiendo a los principios fundacionales del “regionalismo abierto”, como guía y brújula orientadora principal de su conducta externa en los años 1990. Esta área también da cuenta de alrededor del 50% del intercambio de Chile con el mundo y “gran parte de los principales inversionistas extranjeros en Chile eran y son miembros de APEC (Estados Unidos, Canadá, Australia y Japón)”. Ergo: era imposible para Chile no estar allí si se le presentaba la ocasión de hacerlo. Y fue, además, en una cumbre de APEC, realizada en Yakarta (Indonesia), a fines de 1994, donde el Presidente Frei lanzó un inédito desafío a su colega chino Jiang Zemin: generar las bases para suscribir un Tratado de Libre Comercio entre Chile y China.

Zemin, a juzgar por algunos trascendidos, se mostró en principio incrédulo y sorprendido ante este inesperado planteamiento realizado por Frei en el curso de una reunión bilateral.

[...] Según testigos, el mandatario chino pidió le repitieran la traducción porque no creía haber entendido bien, le sorprendió que un país de las dimensiones de Chile quisiera tener un TLC con China. Por lo demás, China no había suscrito un acuerdo de ese tipo con ningún país en el mundo y aún no era miembro de la Organización Mundial de Comercio, recién constituida (Reyes Matta, 2022)⁵⁵⁵.

De allí en más, Chile no dejó de insistir con su propuesta cada vez que tuvo la oportunidad de hacerlo y el TLC devino en una especie de “*mantra*” que los interlocutores chinos debieron escuchar en todas las ocasiones en que debieron reunirse con sus contrapartes chilenas, llegándose finalmente a plasmar en el gobierno de Ricardo Lagos. “En los años noventa hubo un esfuerzo muy grande

⁵⁵⁵ En rigor, la OMC fue fundada como tal el 1 de enero de 1995, y casi al término de 1994 sólo era un proyecto muy bien encaminado hacia su concreción.

por consolidar la relación, construir todos estos acuerdos, llegar al TLC, tener una relación de confianza con China, apoyar su ingreso a toda la infraestructura internacional”, evocó Eduardo Frei, entrevistado por la BCN, una vez que dejó el cargo de jefe de Estado y pasó a ocupar un escaño como senador vitalicio o designado, primero, de acuerdo a lo estipulado por la Constitución impuesta en el gobierno de Pinochet, y luego electo desde 2006 a 2014⁵⁵⁶.

Finalmente, cabe también consignar que fue en el último año completo del mandato de Frei Ruiz-Tagle, en 1999, cuando Chile se transformó en el primer país latinoamericano en proclamar su apoyo al ingreso de China a la Organización Mundial de Comercio (OMC), lo que se materializaría a fines de 2001⁵⁵⁷.

5.4.3 Gobierno de Ricardo Lagos Escobar: Chile rubrica TLCs con China, EE.UU. y la Unión Europea

En el gobierno de Lagos, que asumió en marzo de 2000 la Presidencia de Chile, se continúa avanzando a grandes pasos hacia la consecución de ese TLC con China que ya era un objetivo preponderante en la agenda externa chilena. En septiembre de ese año llega a Santiago el canciller de la RPC, Tang Jiaxuan, en la última escala de una gira que lo llevó también a Cuba, México y Brasil. En un mensaje distribuido en el aeropuerto, Tang valoró muy positivamente el desarrollo de las relaciones entre China y Chile desde el establecimiento de lazos diplomáticos en 1970. “El gobierno chino atesora la amistad de treinta años con Chile y concede gran importancia al desarrollo de las relaciones sino-chilenas en todos los campos”, dijo el alto funcionario.

En sus tres días de estadía, entre otras tareas protocolares, pronunció un discurso en la sede de la CEPAL sobre “La reforma y apertura de China y la cooperación amistosa sino-latinoamericana (Xinhua, 2000)”. Aquella gira marcaba “una presencia nueva de América Latina en el radar de la política exterior china (Creutzfeldt, 2012)”.

En ese marco, en abril de 2001 el presidente Jiang Zemin llegó de visita a

⁵⁵⁶ Su especial interés por el tema asiático, en general, y chino, en particular, redundó en que durante los segundos gobiernos de Michelle Bachelet y Sebastián Piñera, desde 2014 a 2022, se le asignó el puesto de Embajador extraordinario y plenipotenciario de Chile en la región del Asia-Pacífico.

⁵⁵⁷ El gesto, sin duda, no era menor y pasó a formar parte del elenco de cuatro primeros logros que Chile ostenta con orgullo en lo que respecta a su relación con China.

Chile, en respuesta a una invitación que el presidente chileno, Ricardo Lagos, le había extendido en la reunión de la APEC en noviembre de 2000, en Brunéi⁵⁵⁸. A su vez, Lagos se preparaba para concurrir a la APEC de octubre de 2001 que tendría lugar en Shanghai. China esperaba que este foro tuviera una agenda prioritariamente económica, donde los temas ligados a la OMC, organización en la que se aprestaba a ingresar como miembro y el comercio mundial fueran los temas dominantes. “Pero vino el ataque a las Torres Gemelas y ello cambió el escenario (Reyes Matta, 2020)”. Con todo, y pese a que sin duda este hecho introdujo alteraciones sistémicas en el gran cuadro global, los vínculos entre China y Chile seguían sostenidos por una dinámica propia que los hacía aparecer inmunes frente a estos bruscos cambios de rumbo y ante cualquier otra contingencia.

Así, cuando Jiang Zemin arriba a Chile, en los primeros días de abril de 2001, se refiere a Lagos como “un viejo amigo” y poco antes de finalizar su visita oficial de tres días recorre junto a su par chileno la viña Santa Rita en Buin, propiedad de Ricardo Claro, el mismo acaudalado empresario que había sido enviado en 1975 por Pinochet a la RPC, en misión especial y reservada, con el propósito de lograr que China no se uniera a la condena internacional casi unánime registrada en la ONU por las flagrantes violaciones a los derechos humanos en Chile⁵⁵⁹.

Entretanto, los apoyos recíprocos en diversas instancias internacionales no cesaban. En 2002, China apoyó a Chile para que obtuviera un sillón como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU, mientras Chile patrocinaba a su contraparte como país observador en la Organización de Estados Americanos (OEA), a partir de 2004, y a posteriori para su integración al BID, que se concretaría en 2009. “El camino estaba pavimentado para nuevos y aún mayores hitos (BCN, 2010, p. 52)”. Chile estaba envuelto en ese momento en una vorágine de negociaciones con distintos actores del sistema internacional y es en ese marco contextual en el que recibe, en el año 2002, la propuesta oficial del gobierno chino de iniciar conversaciones conducentes a lograr un acuerdo comercial integral.

Baste recordar que Chile estaba negociando en paralelo, en aquella época,

⁵⁵⁸ En dicha cumbre de líderes, en la primera ocasión en que se encontraron Lagos y Jiang Zemin, el Presidente chino le dijo a su Colega chileno, a propósito del trigésimo aniversario de los lazos diplomáticos entre Chile y China: “Uno se hace maduro a los 30 años de edad”.

⁵⁵⁹ Los negocios y la política parecían, así, seguir yendo de la mano en el pragmático vínculo que siempre ha caracterizado a las relaciones sino-chilenas, independientemente de los distintos momentos políticos por los cuales éstas han atravesado.

un Acuerdo de Asociación Económica con la Unión Europea, lo cual era una tarea mayor pues obligaba a sus diplomáticos a desplazarse país por país en el viejo continente consensuando posturas muy diversas. El acuerdo con la UE se suscribió, finalmente, en noviembre de 2002, y entró en vigor en febrero de 2003.

Casi al mismo tiempo, al iniciarse 2003, se intensificaban los preparativos para resolver las últimas diferencias con EE.UU. y lograr suscribir, en junio de 2003, un histórico TLC con el país del norte. Tratado que cobró vigencia el 1 de septiembre de 2004 y que estuvo amenazado, como es sabido, por la renuencia explícita de Chile a apoyar la invasión a Irak, promovida por Washington y una coalición de países aliados, en marzo de 2003, pese a un llamado telefónico directo de George W. Bush a Lagos, entre otras formas de presión, para intentar ponerlo de su lado.

Dentro de ese cuadro, de intensas negociaciones cruzadas y de múltiples intereses estratégicos en pugna, China apuesta por abrir una inédita perspectiva que consiste en avanzar hacia una mayor liberalización en el intercambio de bienes con un país que está en las antípodas de su espacio geográfico y que, además, tiene un peso económico absolutamente inferior y disímil al suyo. Un solo dato habla por sí solo al respecto: “En 2005, el volumen total del comercio exterior de Chile fue de 85 mil millones de dólares, mientras que el de China superó los 1,400 billones de dólares (Zhang Xinsheng, 2006, p. 116)”.

Pero ello, sin embargo, no fue óbice para que, haciendo caso omiso de estas gigantescas y marcadas asimetrías, China y Chile hallaran un espacio de entendimiento e interacción para hacer que sus relaciones comerciales fueran más fluidas y de este modo proyectar una suerte de “efecto modélico” capaz de movilizar a otros países con el objeto de seguir la misma senda⁵⁶⁰. Así lo entendió también Lagos, quien un par de años más tarde reflexionó acerca del por qué, en definitiva, Beijing se interesó por impulsar una iniciativa que no tenía ningún tipo de precedentes:

[...] El comercio ayuda, pero ayuda mucho más cuando hay también relaciones políticas fluidas. Esto, en la cantidad de visitas en uno u otro sentido y es muy fuerte en ambas direcciones. Dado el tamaño

⁵⁶⁰ Sobre este aspecto en particular, la investigadora chilena Mónica Ahumada revela que al entrevistar en Lima, en 2012, al embajador de Perú en China en el gobierno de Alejandro Toledo, Luis Chang, éste le comentó que su país tomó como referencia la negociación anterior de Santiago con Beijing al momento de comenzar una gestión similar que culminó con la suscripción de un TLC entre Perú y China, en 2009 (Ahumada, 2021, p. 24). Y luego de Perú, Costa Rica suscribió un Tratado similar con China en febrero de 2010.

de Chile, el que Ud. haya tenido en un período de tres años una visita de Estado del Presidente Jiang Zemin y tres años después de Hu Jintao no es lo habitual para un país como Chile, pero tiene que ver con una cierta percepción china de que ellos pueden desde aquí ampliar su presencia en América Latina (Lagos, 2007, *apud* Ahumada, 2021, p. 23)⁵⁶¹.

En otra conversación con Ahumada, esta vez realizada en 2015, una década después de firmado el TLC, Lagos ahondó en las razones por las cuales él estimaba que fue tan crucial para Chile el haber sugerido un acuerdo de esa naturaleza. Iniciativa que, en principio, podía ser juzgada como irrealista e incluso utópica:

[...] Nos pareció importante dar el primer paso, era un poco sorpresivo para otros, pero a nosotros nos pareció que debíamos adelantarnos y asegurarnos el acceso a ese mercado. Siempre ser el primero lleva una ventaja y me lo dijo el Primer Ministro de Singapur⁵⁶², y así nos adelantamos 5 años (...), porque en cinco años más nuestros competidores van a estar firmando los mismos acuerdos con otros países. Había que asegurar el comercio de bienes, y ya después mirar las inversiones y otros aspectos (Lagos, 2015, referenciado por Ahumada, 2021, p. 24)⁵⁶³.

De ese modo, entonces, entre el 20 y el 21 de noviembre de 2004, al celebrarse la cumbre anual de líderes de APEC, esta vez con Santiago como sede, se hacen dos anuncios trascendentes: el primero es que Chile le otorga formalmente su reconocimiento a China como economía de mercado⁵⁶⁴ y el segundo es que ambos países inician las tratativas para conseguir formalizar, en el plazo más breve posible, un Tratado de Libre Comercio. Se habían hecho, por cierto, algunos contactos previos, llevados adelante por el economista Osvaldo Rosales, a cargo de la Dirección de Relaciones Económicas Internacionales de la Cancillería, “lo cual permitió esclarecer los espacios de lo posible: primero un acuerdo sobre bienes, dejando para más adelante los temas de servicios e inversiones (Reyes Matta, 2020)”.

Las conversaciones oficiales partieron en Beijing, en enero de 2005, y

⁵⁶¹ Entrevista de la autora antes mencionada, Mónica Ahumada Figueroa.

⁵⁶² Haciendo alusión al acuerdo de libre comercio que EE.UU. y Singapur comenzaron a negociar en 2000 y terminaron firmando en mayo de 2003.

⁵⁶³ Basado en una segunda entrevista de Mónica Ahumada al ex Presidente Ricardo Lagos.

⁵⁶⁴ En la cena de honor ofrecida a modo de recepción a Hu Jintao el Presidente Lagos declaró: “Por eso hemos dicho hoy día que su visita es un nuevo inicio y una nueva etapa, a otro nivel, en la cooperación plena, en las áreas de la relación bilateral. Por eso es que hoy día hemos anunciado que Chile otorga formalmente el reconocimiento a China como economía de mercado (BCN, 2010, p. 52)”.

culminaron en la misma ciudad, el 28 de octubre del mismo año, en la quinta ronda de negociaciones (BCN, 2010, p. 54). El TLC se suscribió en un acto formal el 18 de noviembre de 2005, y entró en vigor el 1 de octubre de 2006, cuando ya no estaba Lagos en La Moneda, sino la también militante socialista Michelle Bachelet, quien se terció la banda presidencial el 11 de marzo de aquel año.

5.5 Primer gobierno de Michelle Bachelet: Consolidación de una vinculación con China madura y estable (2006-2010)

Antes de entrar de lleno en el análisis de las relaciones sino-chilenas en el primer mandato de Bachelet, período en el que se produjo un salto cualitativo importante en el nivel de estas, pese al buen pie en el que ya venían desde los gobiernos de Frei Ruiz-Tagle y Lagos, cabe preguntarse qué motivaciones impulsaron, desde el lado chino, la apertura de negociaciones para un TLC con el primer país que no pertenecía al espacio ASEAN. Muchos estudiosos del tema apuntan a destacar que una negociación de este tipo le permitía a China adquirir pericia en este tipo de tratativas, sin arriesgar tampoco demasiado, como si se tratase de una especie de “prueba piloto” para testear, en la práctica, su efectividad y sus posibles potencialidades y externalidades positivas.

Según Osvaldo Rosales, jefe del equipo negociador chileno, “las autoridades chinas siempre nos dijeron —cuando estábamos en la fase de negociación— que ellos buscaban el acuerdo como un mecanismo de aprendizaje. Decían que en materia de negociaciones de TLC sabían poco y que nosotros teníamos más experiencia (BCN, 2010, p. 54)⁵⁶⁵”.

El marco general, en todo caso, ya había sido trazado por Hu Jintao, quien, al celebrar en Busan, Corea del Sur, con su par Ricardo Lagos, la suscripción del TLC, declaró que este Tratado no sólo ayudaba a promover el desarrollo de las relaciones políticas, económicas y comerciales entre los países firmantes, sino que también era un ejemplo para promover la cooperación Sur-Sur (Pérez Le-Fort, 2006, p. 133). Otro de los integrantes del equipo de la Cancillería chilena encargado de la negociación, Mario Matus, comentó luego cómo fueron sorprendidos, él y su

⁵⁶⁵ Al ofrecer su testimonio para el libro de la BCN sobre los 40 años de relaciones sino-chilenas, Rosales ya había dejado la Cancillería y fungía como director de la División de Comercio e Integración de la CEPAL.

gente, cuando se les propuso abrir un diálogo a ritmo de *fast track* para lograr un pronto resultado.

[...] Como equipo negociador fuimos invitados por China a un Seminario organizado por ellos en Beijing, para conocer nuestra experiencia. Una alta autoridad china nos dijo que el Presidente Hu Jintao nos ofrecía comenzar las negociaciones para un TLC aquí y ahora (...) le expliqué que no era posible una respuesta inmediata y necesitábamos tiempo para comunicarle al Presidente y analizar, y dijeron: “China y Chile son amigos especiales, y los amigos no requieren tiempo, tenemos confianza mutua (Matus, 2014, *apud* Aróstica, 2020)⁵⁶⁶”.

En la decisión adoptada por Beijing seguramente también incidió la condición de Chile como un país con el cual se mantenía una relación especial y diferente, debido a una serie de logros pioneros ya abordados aquí⁵⁶⁷. Desde esta perspectiva, *podría argüirse que el tratamiento de “nación más favorecida”, al menos en lo referido a abrirle las puertas para un flujo comercial más intensivo, constituiría una suerte de premio “al ser percibido por China como su ‘principal aliado’ en la región* (Aróstica, 2020, p.14)⁵⁶⁸. Una visión con la que coinciden autores chinos como Zhang Xinsheng, quien tras destacar que “la economía chilena ha estado muy bien” y que su crecimiento “es sostenido estable y relativamente acelerado”, con una estabilidad que se proyecta, a su vez, en el campo político, sostiene que Chile es un país que “ha adquirido una rica experiencia en la negociación de tratados de libre comercio”.

[...] Desde el punto de vista geográfico, Chile ha dado un importante paso para la comunicación entre Asia oriental y América Latina; con una economía no muy grande pero internacionalmente muy competitiva, su experiencia histórica de promoción de relaciones amistosas y de cooperación con China es muy positiva; su convicción de participar en el desarrollo de China y de Asia oriental y el Pacífico, *lo convierten en la mejor opción para China en América Latina. El tratado de libre comercio entre China y Chile podrá servir de referencia y de ejemplo para las relaciones de China con los demás países latinoamericanos* (Zhang Xinsheng, 2006, p. 119)⁵⁶⁹.

⁵⁶⁶ Mario Matus Baeza, ex Director de Asuntos Económicos Multilaterales y ex Jefe Negociador de los acuerdos comerciales de Chile con China, la Unión Europea, EFTA y Corea del Sur de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Entrevistado por Pamela Aróstica.

⁵⁶⁷ Primer país de América del Sur que estableció relaciones diplomáticas con la RPC y el primero, además en brindarle su apoyo para la entrada a la OMC y reconocerla como economía de mercado.

⁵⁶⁸ El énfasis en cursiva es nuestro.

⁵⁶⁹ El énfasis en cursiva otra vez es nuestro. En otra parte del texto, el autor hace observaciones referidas a coincidencias políticas entre China y Chile, en materia de política externa, que resulta pertinente consignar: “Chile ha estado aplicando una política exterior muy activa y multidimensional, orientada a establecer un orden internacional más justo y razonable, resistir el monopolio de los asuntos internacionales por las grandes potencias, y salvaguardar de forma inquebrantable la soberanía de los países en desarrollo (Zhang Xinsheng, 2006, p. 117)”.

Con todo, y más allá del aspecto simplemente declamatorio, la alternativa de negociar un TLC resulta para China favorable en al menos dos facetas o nodos centrales: un aprendizaje acelerado en materia que sus diplomáticos no dominan con destreza y con la opción adicional de pagar un bajo costo en caso de que las negociaciones no prosperen⁵⁷⁰; y un efecto ejemplarizador importante al presentarse como un modelo de negociación *win-win* frente a posibles interesados en repetir esa experiencia. Así lo entiende, por citar un caso, Aróstica (2020):

[...] Chile ha sido funcional a sus intereses (...) En cuestiones fundamentales para China en la región, la posición chilena ha sido clave, como el apoyo al reconocimiento de “una sola China”, confirmado durante la visita de la Presidenta Bachelet a China, en abril de 2008. En perspectiva constructivista, en las percepciones mutuas entre ambos países a nivel gubernamental, Chile siempre es destacado como “ejemplo” por sus primeros lugares en la relación bilateral, y China destaca que: “(...) Chile es la referencia y un ejemplo para las relaciones sino-latinoamericanas y el Tratado de Libre Comercio puede servir, además, como ejemplo y modelo para un futuro acuerdo entre China y el Mercosur (Aróstica, 2020, p. 5-6).

A la luz de estas conceptualizaciones, Pamela Aróstica concluye su análisis sobre los 50 años de las relaciones diplomáticas sino-chilenas reafirmando que, a su juicio, ellas han estado históricamente marcadas por una profunda condición de asimetría, basándose para ello en postulados teóricos desarrollados por Womack (2006, p. 77-94). Womack sostiene, según la síntesis de Aróstica, que “la desigualdad entre las capacidades de dos países en una relación bilateral, genera una relación asimétrica, en la que el lado más pequeño está más expuesto a las interacciones que el lado mayor”. Y que incluso en el caso de que “ambos lados se encuentren igualmente beneficiados o perjudicados por una interacción”, el costo de ella será proporcionalmente más significativo para el lado menor (Aróstica, 2020, p. 6).

A partir de estas premisas, y suponiendo incluso que Sun Yanfeng (2011, p.

⁵⁷⁰ Respecto al tema aprendizaje, una anécdota relatada por Mauricio Gariazzo, asesor legal de DIRECON que participó en las discusiones con sus contrapartes chinos en el capítulo Servicios e Inversiones del TLC, ilustra bien el punto mencionado: “Me acuerdo que contaban sobre la negociación del capítulo Bienes del Tratado de Libre Comercio (TLC) Chile China, que llegaba el jefe negociador con veinte tipos que lo único que hacían era tomar nota. Alguien estornudaba y escribían. A la ronda siguiente venían otros veinte distintos que también hacían lo mismo; es decir, les daban la oportunidad de ir aprendiendo. Ahora, aprendieron muy rápido, no se demoraron mucho, y eso también muestra el grado de profesionalismo y dedicación que le dan al tema (BCN, 2010, p. 64)”.

225) tuviese razón cuando afirma que “las relaciones sino-chilenas siempre han sido vistas como un ‘buen ejemplo’ para las relaciones entre China y Latinoamérica”, ello no impide que estos vínculos se inscriban dentro del patrón general que caracteriza a esta vinculación y que está sostenido, en su opinión, por una contradicción de base.

Por un lado, China indica que “se trata de un vínculo sustentado en la ‘confianza mutua’”, y, por lo tanto, “la confianza sería un elemento basal de su discurso político hacia América Latina”. Y, por otra parte, “el tipo de asociación así establecido está induciendo un acentuado proceso de reprimarización” de la economía de los países periféricos, al mismo tiempo que se apunta a “la realización de proyectos de infraestructura orientados a facilitar las exportaciones al país asiático (cfr. Laufer, 2014, *apud* Aróstica, 2020, p. 17-19)”, en un modelo clásico de paradigma centro-periferia.

5.5.1 Impactos y resultados del TLC en la balanza comercial de Chile

Independientemente de los análisis críticos antes citados, para una economía relativamente pequeña, como la chilena, y expuesta en muy alto grado a los choques externos, en función de su condición de economía abierta y dependiente en exceso de los vaivenes de los mercados internacionales, el acceso en condiciones preferenciales a un mercado de 1.311 millones de habitantes (número de la población china en 2006) representó, sin duda, una buena noticia. No hacía mucho tiempo atrás, en 1997, el “ciclo virtuoso” de mejoramiento de los índices macroeconómicos se mostró vulnerable a los sacudones y réplicas locales provocadas por la “crisis asiática”, lo que repercutió negativamente en la canasta de exportaciones chilenas y produjo una contracción de estos flujos⁵⁷¹. No obstante ello, la economía en su conjunto dio probadas muestras de resiliencia.

Entre 1986 y 1997, Chile creció a una tasa de 7,3% como promedio cada año, cifra notable, sólo comparable con los estándares de países asiáticos, como China, que lo hacían al 10% de promedio anual. Y a partir del inicio de los años 1990 el país del Cono Sur de América toma una senda estable de crecimiento, con recesiones incluidas como la asiática o la crisis financiera *subprime* del 2008, que

⁵⁷¹ La situación, además, fue agravada por un “sobreajuste” de tasas de interés al alza inducido por el Banco Central.

no tuvieron efectos devastadores y coexistieron con un buen desempeño de la gran mayoría de los indicadores macroeconómicos⁵⁷².

Durante los primeros ocho años, tras la recuperación de la democracia, entre 1990 y 1998,

[...] El PIB real per cápita aumentó a una tasa media del 5,6% anual (...), y los salarios reales se elevaron a una tasa aproximada del 4% anual (...) La inversión social mejor focalizada y el fuerte crecimiento económico fueron poderosas armas en la lucha contra la pobreza (Aninat, 2000).

Esto permitió que, aun cuando subsistieron índices de desigualdad significativos, un alto porcentaje de la población pudo acceder a mejores estándares de vida, expresados a través de un aumento del poder adquisitivo de los salarios y mejores indicadores en materia de educación, salud y vivienda, comparados vis a vis con los de la dictadura de Pinochet. De otro lado, si se amplía el foco de análisis y se somete a estudio el lapso que va desde 1990 a 2006, se puede advertir que Chile también ha sido un país exitoso en lo que respecta a reducción de la pobreza durante una muestra que abarca un tramo de diecisiete años. En efecto,

[...] la tasa de pobreza, medida a nivel nacional, pasó de un 38,6% en 1990 a un 13,7% en el 2006 y la tasa de indigencia de un 13% a un 3,2% en el mismo período. Es así como la pobreza y la indigencia han disminuido 24,9 y 9,8 puntos porcentuales respectivamente durante este período (Agostini, Brown y Góngora, 2008).

La conclusión obvia es que hay un ciclo benévolo, en el plano socioeconómico, que se remonta a comienzos de los años 90, al que deben adicionársele los impactos y efectos positivos que introdujeron en la economía chilena la seguidilla de acuerdos de libre comercio puestos en práctica entre 2002 y 2009. Un período en el que la Dirección General de Relaciones Internacionales de la Cancillería (DIRECON) se mostró bastante activa en la negociación de tratados con países o zonas económicas determinadas, al punto de que trece de los 33 acuerdos de libre comercio desde 1993 hasta 2022 entraron en vigor en el curso del primer decenio del siglo XXI⁵⁷³.

⁵⁷² Para tener una apreciación completa y con mirada larga de los ciclos de crecimiento y baja del PIB chileno, entre los años 1961-2022, véase un gráfico del Banco Mundial con información desagregada en forma anual.

Link disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=CL>
Acceso el 10 agosto 2023.

⁵⁷³ Centroamérica (2002); Unión Europea (2003); EE.UU. (2004); EFTA (2004); Corea del Sur (2004); China (2006); P4 (2006); India (2007); Japón (2007); Panamá (2008); Colombia (2009);

En el caso del TLC China-Chile los resultados han sido favorables para los dos países firmantes del Tratado y así lo confirman datos objetivamente mensurables. El intercambio comercial total entre Chile y la RPC se cuadruplicó en el lapso que va desde 2005 (el año anterior a la entrada en vigencia del acuerdo) hasta 2012, registrando, en millones de dólares FOB⁵⁷⁴, los siguientes avances: 2005: 7.857; 2006: 9.328; 2007: 16.088; 2008: 16.120; 2009: 18.843; 2010: 26.511; 2011: 30.565; 2012: 31.749 (DIRECON: 2013)⁵⁷⁵. Las cifras muestran que el flujo comercial ascendente apenas se mantuvo estable, en relación al año anterior, en 2008, cuando estalló la crisis *subprime* y el precio del cobre, principal producto de exportación chileno, se desplomó, en forma excepcional, en un 56 por ciento.

Midiendo solamente un período de seis años (2005-2010) se advierte que las exportaciones chilenas hacia China se incrementaron en alrededor de 3,5 veces, pasando de US\$ 4.895 millones en 2005 a US\$ 17.324 millones en 2010. Y las importaciones desde China a Chile se multiplicaron en una proporción de 3,1 veces, pasando de US\$ 2.962 a US\$ 9.187 millones. El resultado de este intercambio ampliado generó una balanza comercial favorable a Chile de US\$1.933 millones en 2005 y US\$ 8.137 en 2010, lo que significó cuadruplicar el monto del superávit en un sexenio (DIRECON, 2013).

Sólo con objeto de tener un punto de comparación situado más atrás en el tiempo, recordemos que en el año 2000 el intercambio comercial global entre Chile y la RPC era de US\$ 1.965,7 millones de dólares y que en 2001 totalizaba US\$ 2.188,6 millones, según datos del Banco Central de Chile. Casi demás está decir que el inusitado aumento del flujo comercial entre China y Chile produjo modificaciones sustanciales con respecto al ranking de los principios socios comerciales de Chile, categoría que en el pasado reciente siempre estuvo dominada por EE.UU. y por Europa, como bloque, casi sin contrapesos, y que en 2009 sufre una brusca variación cuando la República Popular China se convierte en el primer socio comercial de Chile.

Australia (2009); Perú (2009). Según información sobre los Acuerdos Económico-Comerciales vigentes, disponible en la página web del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Acceso el 10 agosto 2023.

⁵⁷⁴ FOB (*Free on Board*, por su sigla en inglés). Denominación que se emplea para valores de mercancías y productos transables en los mercados internacionales embarcados y libres de costos adicionales.

⁵⁷⁵ Información recopilada por el Departamento de Estudios de DIRECON, sobre la base de guarismos entregados por el Banco Central de Chile.

Véase qué dice sobre el particular un informe de DIRECON, de 2009, y que hace un seguimiento de 20 años de la evolución del comercio exterior chileno:

[...] Para el año 1990, Estados Unidos era el principal destino de las exportaciones, representando un 17% de nuestros envíos. Japón ocupaba el segundo lugar con una participación 16,1%. Como tercer destino aparecía Alemania con un 10,9% de las exportaciones. A nivel continental, Europa era nuestro principal socio, concentrando un 39,1%. Hacia finales esta década, no mucho cambió, Estados Unidos y Japón continuaban siendo nuestros principales destinos, con participaciones de 19,4% y 14,3% respectivamente. *Es en el año 2000 en adelante en que comienza a irrumpir con fuerza China (énfasis nuestro).* Estados Unidos y Japón siguen siendo nuestros principales destinos para el año 2003, pero ya para esta fecha China ha desplazado al Reino Unido como tercer destino, obteniendo una participación de un 8,7%. *Este crecimiento en los envíos, mayormente de cobre, ubica hoy a China como el principal destino de las exportaciones, desplazando el histórico lugar ocupado por EE.UU.* (DIRECON, 2009).

El inicio de los años 2000 es, sin duda, un poderoso parteaguas, en lo que se refiere a la progresiva y sostenida ampliación de las relaciones comerciales sino-chilenas, y el año 2006, con la entrada en vigor de un TLC que fue pionero en el hemisferio occidental, en su tipo, se produce un verdadero punto de inflexión que marcará a la relación bilateral con un sello definitivamente propio.

5.5.2 El caso Minmetals: Un intenso “test de esfuerzo” para la vinculación bilateral

Una relación madura y consolidada, como la que existía en 2006 entre China y Chile, no está exenta, por cierto, de sufrir pruebas de esfuerzo que sirven para medir la fortaleza de dicha ligazón. Y así ocurrió durante el primer gobierno de Bachelet, al producirse el llamado “caso Minmetals”. A comienzos de los 2000, cuando presidía la empresa estatal Codelco Juan Villarzú, se decidió negociar con la compañía china Minmetals un convenio para ventas a futuro de cobre. En 2003, el precio del cobre era de 80 centavos de dólar la libra, un valor bastante bajo que impedía a Codelco recurrir a la banca internacional con el fin de obtener fondos para explotar la mina Gaby, en la región de Antofagasta, que era un proyecto que partía de cero.

[...] En ese contexto se nos acerca Minmetals y nos dice que estarían en condiciones de poder hacernos un préstamo como una especie de adelanto del pago de un negocio de venta de cobre a futuro y junto con ello querían tener una opción para comprar un porcentaje de la mina GABY”, relata Raúl de la Piedra, gerente de Ventas de Cobre de Codelco. Para formalizar el acuerdo se realizó en el 2004 un join venture con la empresa china (BCN, 2010, p. 66).

En el marco de ese acuerdo, las dos empresas estatales firmaron un acuerdo, en febrero de 2006, en Beijing, creando una empresa conjunta llamada Copper Partners Investment Company (CuPIC), para lo cual ambas se comprometieron a aportar US\$ 110 millones, cada una de ellas, suma que sería complementada con un préstamo adicional de US\$ 330 millones del Banco de Desarrollo de China (BDC). A través de dicho convenio, se obtuvo el financiamiento necesario para iniciar la explotación de Gaby, y, en virtud de este, “Codelco acordó vender a los chinos 55.750 cátodos de cobre por año durante 15 años (de junio de 2007 a mayo de 2012) a un precio fijo (Liebetreau, 2021, p. 89)”. Precio que fue determinado por Codelco y un grupo de consultores independientes, en base a una evaluación prospectiva del mercado del cobre.

La apuesta de CuPIC fue exitosa. En 2008, la mina Gaby ya estaba en plena producción y ésta partió con 80.000 toneladas ese año, esperándose que se estabilizara en alrededor de 150 a 170 mil toneladas de cobre fino por año, una vez que se ampliaran sus instalaciones. Pero dado que el apetito chino por recursos primarios continuó impulsando sus precios al alza, la decisión de fijar el precio del metal rojo durante quince años comenzó a generar controversia y tensión en Chile.

[...] A medida que el precio del cobre se disparó (ha promediado más de US 3,3 por libra desde que se alcanzó el acuerdo y alcanzó un máximo de US 4,6285 por libra en 2011), el escrutinio público sobre el acuerdo aumentó. A fines de 2008, la Cámara de Diputados de Chile (la cámara baja del Congreso bicameral de Chile) había iniciado una serie de investigaciones sobre el acuerdo desequilibrado. Según su informe de 2014 sobre el tema, Codelco había perdido US\$ 2,98 mil millones desde el inicio del acuerdo en relación con el precio de mercado del cobre (Ibídem, p. 89)⁵⁷⁶.

Pero, al margen de las variaciones relativamente rutinarias del valor de ese *commodity* en los mercados internacionales, existía otro factor que se sumó para complejizar este acuerdo comercial pactado. Durante las negociaciones de 2004, Codelco habría acordado que si en algún momento se vendía la parte minoritaria de la propiedad de esa mina (pues se partía de la base de que la empresa estatal chilena conservaría a todo evento el 51% del paquete accionario), Minmetals tendría derecho a aspirar a una participación del 25% al menos, ampliable incluso,

⁵⁷⁶ Versión en inglés: “[...] As the price of copper skyrocketed -it has averaged more than US\$ 3 per pound since the agreement was reached and peaked at US\$ 4.6285 per pound in 2011- the public scrutiny on the deal increased. By the end of 2008, the Chilean Chamber of Deputies (the lower house of Chile's bicameral Congress) had initiated a series of investigations into the lopsided deal. According to their 2014 report on the subject, Codelco had lost US\$ 2.98 billion since the agreement's inception relative to the market price of copper”.

en una segunda fase, al 49% de las acciones. El contrato, al parecer, era lo suficientemente ambiguo como para que los chinos entendieran que los chilenos pondrían a la venta Gaby poco después del inicio de las operaciones en 2008, y los chilenos, por su parte, estimaran que la cláusula que estipulaba una posible venta era condicional y que nunca existió intención real de su parte de abrir una oferta de venta de acciones.

La situación pronto tuvo derivaciones políticas y amenazó ensombrecer la visita que en abril de 2008 Michelle Bachelet realizó a China. Hubo fuertes presiones parlamentarias y también sindicales, con amenazas de huelgas incluidas por parte de los trabajadores de Codelco, para impedir la enajenación parcial de la mina, que era lo que, según ellos, pretendía Minmetals. Inclusive en el curso de esa visita, trascendió, por medio de declaraciones del entonces embajador de Chile en China, Fernando Reyes Matta, que Chile estaba dispuesto a honrar ese acuerdo (BCN, 2008⁵⁷⁷), pese a las obvias dificultades internas que esto representaba, dado que, entre otras cosas, Gaby había demostrado que podía tener una vida útil del doble de lo que se pensó en primera instancia (cerca de diez años).

Pero al final el gobierno chileno decidió encarar una negociación política al más alto nivel con el fin de evitar un conflicto que podía dejar una mancha indeleble en la historia de las relaciones sino-chilenas. “Se gestionó una reunión entre el presidente ejecutivo de Codelco, Juan Pablo Arellano, y el presidente de Minmetals, Zhou Zhong Shu, en Beijing, para explicarle que tanto los parlamentarios de gobierno como los de oposición rechazaban un acuerdo al que consideraban lesivo para Chile y no había piso político para el mismo”, relata el propio Reyes Matta, entrevistado por el autor de esta tesis:

En base a estas consideraciones iniciales, se me encargó que siguiera negociando con Minmetals, tras el fin de la visita de la Presidenta, y así fue como en septiembre de ese año se pudo anunciar un acuerdo entre las partes que dejó indemne el derecho de propiedad de Codelco sobre la mina (Reyes Matta, 2023).

Según éste, Zhou Zhong Shu, quien era, además, un alto cuadro del PC chino y miembro del Consejo de Estado, entendió los efectos desestabilizadores que esa posible venta podía ocasionarle al gobierno de Bachelet, y optó por no insistir en el punto. Al anunciarse el acuerdo, Arellano señaló que “esta es una

⁵⁷⁷ “Presidenta Bachelet: se respetará acuerdo entre Codelco y china Minmetals”. Noticia publicada en el Portal Asia Pacífico de la BCN el 14 de abril de 2008.

relación de largo plazo” y que la compañía china desistió de esa eventual opción de compra de una parte de la mina Gaby para salvaguardar un buen entendimiento con su par chilena. Agregó que Minmetals seguiría siendo un socio estratégico de peso y que ambas empresas emprenderían acciones comunes, tanto en Chile como en el extranjero⁵⁷⁸.

Así quedó superado un enojoso incidente que pudo complicar a Santiago y a Beijing, en el mismo año en que Chile y China anunciaron su inédito TLC. Pero el acuerdo para salvar las diferencias de cualquier forma dejó una cicatriz que fue visible durante muchos años y que se expresó en el notable retraimiento chino para hacer inversiones directas en Chile, en gran escala, como las que efectuaban en otros países de Latinoamérica, con Brasil a la cabeza. La explicación de esa suerte de timidez calculada, en materia de grandes proyectos que requirieran Inversión Extranjera Directa de origen chino, la da un autor estadounidense, quien culpa de esa actitud, todavía marcada de desconfianza, a los ecos del “incidente Minmetals”.

[...] Mientras escribía su libro de 2018 sobre China en ALC, el periodista mexicano Daniel Méndez Morán entrevistó al representante comercial y económico de China en Chile, Liu Rutao, quien afirmó: “No hay quejas, no hay odio, no es así. Pero cuando los chilenos me preguntan: ‘¿Por qué no hay inversión china en la minería chilena?’ Siempre les respondo: La hubo. Los mineros de China llegaron a Chile antes de ir a Perú, pero como Chile los abandonó, se fueron” (pp. 350-351). *Este incidente frenó la inversión china en Chile en todos los sectores durante casi una década* (Liebetreau, 2021, p. 90)⁵⁷⁹.

5.5.3 Visita de la Presidenta Bachelet a la Escuela de Cuadros del Partido Comunista de China

Durante su visita a China, en abril de 2008, Michelle Bachelet recibió el inusual honor de ser la primera jefa de Estado de un país latinoamericano invitada a dar un discurso en la Escuela Central de Cuadros del Partido Comunista de China, el lugar donde se forma a las generaciones de relevo de las actuales autoridades de ese país. En su mensaje, Bachelet puso énfasis en tres ideas-fuerza: la cohesión

⁵⁷⁸ “Minmetals desiste de opción por 25% de mina Gaby de Codelco”. Información publicada en *Business News Americas* el 23 de septiembre de 2008.

⁵⁷⁹ El énfasis en bastardilla es nuestro. Versión en inglés: “[...] While writing his 2018 book on China in LAC, Mexican journalist Daniel Méndez Morán interviewed China’s trade and economic representative to Chile Liu Rutao, who stated, “There are no complaints, there is no hatred, it’s not like that. But when Chileans ask me: ‘Why is there no Chinese investment in Chilean mining?’ I always answer them: ‘There was. China Minmetals came to Chile before going to Peru, but since they were abandoned by Chile, they left’” (pp. 350- 351). This one incident slowed Chinese investment in Chile across all sectors for nearly a decade”.

y protección social como bases de la gobernabilidad; la cooperación internacional como el único camino posible para sortear los desafíos planteados por la globalización; y la condición de Chile como plataforma y pivot para los países asiáticos en su proyección hacia América Latina. “La gobernabilidad de la globalización también descansa en que seamos capaces de responder al desafío de la renovación de la cohesión social y de la reconstrucción de la protección social”, subrayó.

De esta manera, su discurso dialogó, de algún modo, con un concepto que Xi Jinping instalaría como parte central de su narrativa al llegar al poder, cinco años más tarde: el de una Comunidad de Futuro Compartido para la Humanidad, basado en la idea de superar las diferencias y apuntar hacia el logro los mayores beneficios para todos⁵⁸⁰. “Chile es una sobresaliente plataforma competitiva, moderna y eficiente, de servicios y destino de inversiones. Y en ese sentido, lo entendemos como un puente natural hacia América Latina”, afirmó Bachelet, agregando que Chile está trabajando por fortalecer la relación entre las dos orillas del Océano Pacífico⁵⁸¹.

A su turno, sostuvo que el país asiático “tiene una dimensión estratégica para el desarrollo de Chile y de su pueblo”, asegurando que esta realidad “no permite ningún tipo de segunda lectura, porque, estoy convencida que, la inmensa mayoría de los chilenos lo que busca es que nuestras relaciones con los otros Estados sean positivas”. Añadió que “las relaciones de Chile y China están hoy en una nueva etapa, más dinámica, más moderna, a la altura del Siglo XXI” y que ambos países coinciden en que “el crecimiento económico deber ir a la par con políticas de inclusión social y superación de la pobreza”. Recordó que Chile mantenía lazos diplomáticos con China desde hacía 38 años y que *“desde 1970 cada gobierno, desde su propia perspectiva, trabajó para lograr lo que hoy día tenemos. Esa es la herencia que nos permite dar un tremendo salto hacia delante (énfasis nuestro)”*.

⁵⁸⁰ Una conceptualización que, por otra parte, ya estaba presente en el imaginario y la praxis de los dirigentes chinos. Hubo un momento en el que “publicaciones chinas (diciembre 2007) señalaron que la meta de llegar a una ‘sociedad socialista armónica’ planteada por el presidente Hu Jintao y su gobierno era concordante con la tesis de ‘la cohesión social’ impulsada por los gobiernos chilenos, tanto del presidente Ricardo Lagos como de Michelle Bachelet (Reyes Matta, 2020)”.

⁵⁸¹ “Bachelet da cátedra ante los próximos líderes de China”. Portal Asia Pacífico de la BCN, 14 de abril, 2008.

Finalmente, precisó que esta visita demuestra logros concretos, citando, a modo de ejemplo, el hecho de que por primera vez un país latinoamericano ha estado en el Foro Económico de Boao, donde están presentes las economías más dinámicas de la región asiática. A la vez que expresó su satisfacción por haber conseguido ampliar “nuestro Tratado de Libre Comercio con China al área de servicios, lo que abre oportunidades a miles de profesionales de nuestro país, especialmente a los más jóvenes⁵⁸²”.

Por último, y al margen de la visita antes mencionada, Reyes Matta (2020) destaca, asimismo, otro hito que, a su juicio, fue relevante durante la era de Bachelet I, en lo que se refiere a la relación sino-chilena. Se trata de la respuesta oficial de Chile, como Estado, al primer Libro Blanco de China sobre su relación con América Latina y el Caribe, dado a conocer en 2008. Reyes Matta subraya que “ningún otro país u organismo regional le dedicó la atención (...) que las autoridades chinas esperaban”, a ese documento enfocado en cuatro aspectos: área política, económica, sociocultural y de paz y seguridad.

[...] La Respuesta de Chile fue entregada por la presidenta Bachelet al presidente Hu en la cita bilateral durante la Cumbre de APEC 2009, en Singapur. Junto con el análisis en detalle se señalaron perspectivas políticas similares: “Las modernizaciones y la mejor calidad de vida conllevan nuevas aspiraciones y demandas de los pueblos. En ese sentido el diálogo permanente entre Chile y China está llamado a ser una fuente de mutuo conocimiento e intercambio de experiencias...Chile y China podemos demostrar que en el siglo XXI la distancia ya no es un obstáculo mayor y lo esencial está en la cercanía de los intereses mutuos y las visiones compartidas (Reyes Matta, 2020).

Cabe señalar que, en el plano doméstico, tres acontecimientos sobresalieron y marcaron la pauta durante el primer gobierno de Bachelet. El primero fue la aparición del denominado “movimiento pingüino”, una sorpresiva protesta de estudiantes secundarios que se manifestaron masivamente en las calles de Santiago, a fines de mayo de 2006, contra el lucro obtenido por empresas privadas en el sistema educativo, en todos sus niveles. Y exigiendo, a su vez, una educación pública gratuita y de calidad. La protesta fue *in crescendo*, a escala nacional y el 5

⁵⁸² “Presidenta Bachelet: Las relaciones de Chile y China están hoy en una nueva etapa, más dinámica y moderna”. Comunicado de prensa de la Presidencia de Chile, 15 de abril de 2008. En el texto también se informa del compromiso de Chile para participar activamente en la Expo Shanghai 2010 para mostrar “nuestras capacidades, talentos y productos a más de 70 millones de personas” que, se calcula, visitarían la exposición.

de junio se registró un nuevo paro nacional, al que se unieron esta vez los universitarios. La crisis se saldó con un cambio de gabinete, el 14 de julio de ese año, que llevó al relevo de los ministros de tres carteras: Interior, Educación y Economía, y condujo a la sanción de una ley general de Educación que fijó un nuevo marco normativo para la creación de una institucional educacional renovada, que recogió en parte algunas demandas de la protesta estudiantil⁵⁸³.

El segundo evento fue la muerte de Augusto Pinochet, fallecido en el Hospital Militar de Santiago, el 10 de diciembre de 2006. Bachelet decidió no efectuar un funeral de Estado ni decretar duelo oficial por su deceso. Sólo se le rindieron honores fúnebres, en su calidad de ex comandante en jefe del Ejército, y conforme a lo dispuesto en la ordenanza de esta institución. No asistió tampoco a sus exequias, confiando esa tarea a su ministra de Defensa, Vivianne Blanlot.

El tercer hecho que marcó, en lo interno, a su gobierno fue la implementación, en febrero de 2007, del Transantiago, un plan integrado de transporte público que se suponía iba a ordenar una red de traslado de pasajeros caótica y bastante irracional, hasta entonces vigente en la capital de Chile. El remedio, en este caso, fue peor que la enfermedad, pues la modernización abrupta de un sistema masivo de transporte al que, con todos sus defectos, los santiaguinos ya estaban acostumbrados, provocó un colapso del sistema de movilización empleado a diario por miles de usuarios. La imprevisión de quienes instrumentaron una reforma radical, sin transiciones previas, le infirió un alto costo político a la administración de Bachelet, y la forzó a hacer un segundo cambio de gabinete en marzo de 2007.

En el plano internacional, el hecho más destacado, sin duda alguna, fue la entrada en vigor del TLC con China, el 1 de octubre de 2006, proceso que, tal como se indicó antes, venía de arrastre desde el gobierno de Lagos, su principal impulsor, pero se convirtió en una realidad concreta a casi siete meses del inicio del gobierno

⁵⁸³ En esta extendida protesta se irían fogueando algunos de los dirigentes que una década más tarde formarían el Frente Amplio que, en su etapa original, fue profundamente crítico por lo obrado en los gobiernos de la Concertación y también una nueva generación de jóvenes comunistas que renovó de algún modo al viejo PC chileno. Estas dos tendencias confluirían y disputarían espacios luego en las federaciones estudiantiles de su tiempo antes de transformarse, algunos de ellos, en ministros, subsecretarios y diputados en el gobierno de Gabriel Boric. El caso de la dirigente comunista Camila Vallejo, por ejemplo, es paradigmático e ilustra bien este fenómeno y el derrotero seguido por sus coetáneos.

de Bachelet, estableciendo la liberalización arancelaria del 92% de las exportaciones chilenas hacia China, desde el primer día de su aplicación.

En lo que respecta a la integración regional, Chile jugó un papel destacado, en el marco de la recién creada Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) para el control y la desarticulación de una amenazante crisis política que puso en riesgo la estabilidad institucional en Bolivia. Se trataba de la llamada rebelión de la Medialuna boliviana, cuando los prefectos de algunas ciudades del oriente de ese país, con pretensiones autonomistas, se levantaron contra el gobierno de Evo Morales, entre agosto y octubre de 2008. Una rápida convocatoria a una cumbre de emergencia de las doce naciones que formaron UNASUR en Santiago, y que fue presidida por Bachelet en el Palacio de La Moneda, contribuyó de manera sustantiva, desde el plano diplomático, a desactivar esta conjura de carácter golpista.

El otro hecho internacional de relevancia fue la visita de Bachelet a la Casa Blanca, el 8 de junio de 2006, donde se reunió con George W. Bush. En la época se rumoreó que existieron fuertes presiones de parte de Washington para que Chile se posicionara a favor de Guatemala y no de Venezuela, en la disputa que los dos países mantenían para acceder a un escaño no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU, como representantes de Latinoamérica y el Caribe, en el bienio 2007-2008. Los rumores fueron desmentidos y Bachelet dilató un pronunciamiento a la espera de que se lograra una eventual candidatura de consenso. El gobierno chileno se abstuvo en sucesivas votaciones. Y el *impasse* se resolvió, en definitiva, en noviembre de 2006, con la aparición de la candidatura consensual de Panamá, auspiciada tanto por EE.UU. como por Venezuela.

5.6 Primer gobierno de Sebastián Piñera: Énfasis en la Alianza del Pacífico sin descuidar otras articulaciones

La ceremonia de traspaso del poder de Bachelet a Piñera, el 11 de marzo de 2010, fue literalmente sacudida por intensas réplicas del sismo y tsunami que azotó a Chile el 27 de febrero de ese año, dejando un saldo de 525 fallecidos y una estela de dolor y destrucción. Así, se pudo ver a Presidentes latinoamericanos como Cristina Fernández de Kirchner, Evo Morales, Fernando Lugo y Rafael Correa, observar asombrados, en medio de la ceremonia protocolar, los remezones que

afectaron al edificio del Congreso en Valparaíso, donde se realizó dicho acto. Se abría, además, un antes y un después en la historia de Chile, al ponerse fin al ciclo de veinte años ininterrumpidos en los que la Concertación por la Democracia gobernó el país, luego de una sui géneris transición posdictadura⁵⁸⁴, y se concretaba, a su vez, el primer arribo de la derecha chilena a la Presidencia, por la vía del voto, en un lapso de más de medio siglo⁵⁸⁵.

Piñera había vencido en segunda vuelta, el 17 de diciembre de 2009, a Alejandro Guillier, por un contundente 54,5% de los votos, contra el 45,4%. Y muchos observadores se preguntaban si su política exterior significaría continuidad o ruptura, de cara a los lineamientos adoptados en ese campo por los gobiernos concertacionistas y que se resumían, en síntesis, en la fórmula del regionalismo abierto más apertura económica y negociación de Tratados de Libre Comercio con el máximo de países contrapartes que estuvieran dispuestos a firmarlos.

El guion preestablecido en su programa presidencial como candidato fijaba siete ejes prioritarios: i) despliegue de una verdadera Política Exterior de Estado, con mayor profesionalismo y sentido de excelencia; ii) fortalecimiento y resguardo de la normativa jurídica internacional; iii) prioridad a la relación de Chile con la región y las naciones vecinas, lo que no impide una estrategia económica de orientación global ni implica renunciar a “nuestro exitoso modelo de desarrollo económico y social”; iv) avanzar en las relaciones con EE.UU. y la Comunidad Europea, en función de que con ambos espacios se comparten valores tales como “los derechos humanos, el Estado de derecho, el sistema político democrático y la libertad comercial”. Sobre el Asia Pacífico, en tanto, se reconoce su creciente dinamismo e importancia, pero sólo se le dedica un párrafo, al mencionar la necesidad de que Chile: “[...] siga incrementando sus relaciones con los países del Asia-Pacífico, considerando las potencialidades que presenta esta área dentro del concierto mundial”; v) profundización del proceso de apertura comercial, manteniendo la orientación ya vigente en esta área “en los ámbitos bilateral y multilateral, de acuerdo con lo obrado por administraciones anteriores”; vi) firme

⁵⁸⁴ El régimen dictatorial duró menos que los cuatro gobiernos de la Concertación: apenas 16 años y medio vis a vis los veinte durante los cuales gobernaron, en total, Aylwin, Frei Ruiz-Tagle, Lagos y Bachelet.

⁵⁸⁵ El anterior candidato conservador que triunfó en comicios en Chile fue Jorge Alessandri Rodríguez, que llegó a La Moneda en 1958 y permaneció allí hasta 1964, para cederle el sillón presidencial al demócrata cristiano Eduardo Frei Montalva, predecesor, a su vez, de Salvador Allende.

defensa de la soberanía y el territorio, incluyendo “los derechos e intereses marítimos del país y también los intereses de Chile en la Antártica”, y resguardando la proyección hacia el océano Pacífico, zona que “[...] se distingue por su diversidad política, dinamismo económico y comercial, y por su proyección geoestratégica”; vii) reformas administrativas, en la esfera del Ministerio de Relaciones Exteriores, tendientes a optimizar su labor y desempeño (Briones; Dockendorff, 2015, p. 122-124)”⁵⁸⁶.

En la introducción de su trabajo, dirigido a evaluar la política exterior chilena en el período 2010-2014, Briones y Dockendorff llevan a cabo una demarcación sumaria de su objeto de estudio que nos ha parecido pertinente reproducir aquí:

[...] La alternancia dejaba planteada la interrogante de si traería aparejada un cambio en la agenda internacional de Chile. *Por una parte, resultaba algo esperable que un gobierno de derecha tuviese visiones o alianzas diferentes de aquellas de sus antecesores. Pero por otra, la política exterior aplicada durante los gobiernos de la coalición de centro izquierda, a través de la firma de acuerdos de libre comercio con los principales países y bloques comerciales a que pertenecía el país, resultaba congruente con los postulados de la derecha* (énfasis nuestro) Los bloques comerciales menos flexibles, como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), de los que Chile no es parte, no parecían generar mayor interés en el nuevo gobierno (Ibídem, p. 117).

No obstante ello, agregan los autores mencionados, la participación de Chile en ésta y “en otras instancias regionales o globales tampoco experimentó grandes cambios”. Piñera designó como Canciller a un hombre proveniente del mundo empresarial, el ingeniero industrial Alfredo Moreno Charme, quien, con gran pragmatismo y celeridad, se abocó a la construcción de una política exterior que, en sus líneas centrales, parecía establecer una perfecta continuidad con la llevada a cabo por administraciones anteriores, de modo que no faltaron quienes, con sorna, hablaban de un “quinto gobierno de la Concertación”, en lo que se refería a la política externa.

Piñera acudió a todas las cumbres de los organismos regionales de integración y buscó empatizar con mandatarios que, al menos en teoría y a la luz de los preconceptos, debieron ser sus rivales ideológicos, en momentos en que la

⁵⁸⁶ Se ha hecho una síntesis muy apretada, por razones de espacio, de los contenidos del programa de Piñera, en materia de política exterior, que Briones y Dockendorff detallan en tres páginas de su artículo. Algunas de las citas entre comillas corresponden al resumen de los autores citados y otras al programa mismo. Dichas citas pueden ser cotejadas en el *paper* mencionado o en la fuente primaria: Piñera, Sebastián y Coalición por el Cambio (2009). “Programa de Gobierno para el cambio, el futuro y la esperanza (Chile 2010- 2014)”.

“onda rosa” de gobiernos progresistas todavía campeaba en Latinoamérica. Una foto icónica de su primer mandato fue la que le tomaron formando parte de la guardia de honor en torno al féretro que contenía los restos de Hugo Chávez, en Venezuela, el 8 de marzo de 2013, tras su deceso debido al cáncer. En rigor, haciendo un análisis más fino, y siempre siguiendo la línea argumentativa de Briones y Dockendorff,, habría que suponer que en la visión y la acción exterior de Piñera I se superponen o traslapan dos fenómenos ligeramente discrepantes.

El primero, y que es tal vez el predominante, es la preservación a todo evento de la política de acuerdos comerciales, lo que marca una continuidad evidente con lo que ya se había hecho en ese terreno, así como en las materias de seguridad internacional (ilustrado, por ejemplo, con el caso de la participación chilena en Haití, bajo el paraguas de la MINUSTAH, que se prolonga desde 2004 hasta agosto de 2016 a lo largo de cuatro gobiernos)⁵⁸⁷. El segundo fenómeno, que algunos analistas podrían calificar como rupturista y otros como una simple profundización de un estilo o manera de hacer las cosas, es “la creación y participación activa de Chile en la Alianza del Pacífico (Briones; Dockendorff, 2015, p. 117)”.

Un hecho que, a los ojos de estos autores, es el logro u objetivo mayor que diferencia al gobierno de Piñera respecto a los que le antecedieron. *“El hito comercial más relevante posiblemente sea el acuerdo marco de la Alianza del Pacífico y su protocolo adicional, incorporado en la sección sobre el ámbito regional (la itálica es nuestra) (Ibídem, p. 124)”*, señalan. Aunque sin descartar, por cierto, las potentes implicancias geopolíticas que la formación de la Alianza del Pacífico (AP), gestada por medio de un documento llamado “Declaración de Lima”, y firmado por los Presidentes de Chile, Colombia, México y el país anfitrión, Perú, el 28 de abril de 2011, introdujo en medio del cuadro mayor de una integración regional que, en muchos casos, no ha conseguido pasar más allá de declaraciones de buenas intenciones guiadas por propósitos altruistas.

El meollo central del asunto es que la AP, cuya acta bautismal fue refrendada por Piñera, Alan García, Juan Manuel Santos y Felipe Calderón, es un desarrollo generado a partir del Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano, una iniciativa que comenzó a ser discutida en el gobierno peruano tras la salida de Venezuela de la Comunidad Andina, en 2006. Y, en su versión más inocente, constituye la

⁵⁸⁷ Lagos, Bachelet, Piñera y Bachelet por segunda vez, desde el 11 de marzo de 2014.

concreción de una típica alianza “minilateralista”, entendida ésta como una coalición flexible y *ad hoc*, con fines específicos, que en este caso serían los de promover el intercambio comercial entre países con políticas exteriores consideradas relativamente afines⁵⁸⁸.

Desde otras visiones más críticas, la AP sería, sin embargo, un mediatador intento de contrabalanceo estratégico a las opciones de integración existentes a la fecha (vale decir, MERCOSUR y UNASUR)⁵⁸⁹, orientado quizás desde el Norte del hemisferio occidental americano, para equilibrar el surgimiento de organismos multilaterales en los que países como EE.UU. y Canadá fueron excluidos de manera notoria y en forma expresa.

No es una casualidad, desde luego, que el Presidente ecuatoriano, Rafael Correa, cuestionara el perfil “neoliberal” de la Alianza. O que el Presidente Lula manifestara reservas frente a esta iniciativa, acusándola de ubicarse y actuar en contra de la corriente principal tendiente a la integración en la región, mientras que uno de sus principales asesores, Marco Aurelio García, la definiera como una coalición que actuaba en función de criterios excluyentes y sesgados⁵⁹⁰. Los requisitos para ser integrantes de la Alianza son, según sus documentos de base, la vigencia del estado de Derecho, la democracia y las constituciones, la separación de poderes del Estado, y el respeto de los derechos humanos. Está formada por naciones que defienden el libre comercio y la apertura económica, y por la vía del regionalismo abierto se plantea como una plataforma apta para que los países miembros se inserten en las redes económicas globales.

A partir de los principios enunciados, puede observarse que hay una clara intención de diferenciarse de los bloques multilaterales ya existentes. O, para decirlo en otros términos, y siguiendo la discusión que abren Briones y Dockendorff

⁵⁸⁸ En sus documentos fundacionales se fija como propósito “profundizar la integración entre estas economías y definir acciones conjuntas para la vinculación comercial con los países asiáticos de la cuenca del Pacífico, sobre la base de los acuerdos comerciales bilaterales existentes entre los Estados parte”. La Alianza se institucionaliza formalmente con la firma de un Tratado que se rubrica en el cerro Paranal, en el desierto chileno de Atacama, el 6 de junio de 2012.

⁵⁸⁹ La Comunidad de Estados Americanos (CELAC), si bien fue creada en febrero de 2010, en una cumbre realizada en Playa del Carmen (México) recién cobró existencia oficial como tal en otro encuentro llevado a cabo en Caracas (Venezuela), en diciembre de 2011.

⁵⁹⁰ “Marco Aurelio García: La Alianza del Pacífico no es relevante como se plantea”, *El Mercurio*, Santiago, Chile, 16 marzo 2014.

sobre este punto, a partir de dos aportes a la literatura del área hechos anteriormente por Briceño:

[...] Así pues, los países que adhieren a la estrategia de suscribir tratados de libre comercio y los que conforman la Alianza del Pacífico representan un polo de “integración abierta”. Por su parte, el “eje revisionista» explicaría el giro político que ha tomado el Mercosur. Finalmente, el “eje anti-sistémico” tiene su núcleo en la Alianza Bolivariana de Naciones (ALBA) (Briceño, 2013: 35). Mientras tanto, el eje del Pacífico se constituiría en “bastión aperturista” en una región cruzada por visiones críticas o de rechazo absoluto a la apertura global (Briceño, 2010: 58) (Briceño, 2013 y 2010, *apud* Briones; Dockendorff, 2015, p. 120-121).

5.6.1 Relación bilateral con China: Momentos de dulce y agraz en un contexto de escasas turbulencias

En lo que atañe directamente a la vinculación bilateral sino-chilena, el patrón *business as usual* seguía siendo el factor más dinamizador más estable y el comercio, más que las inversiones, dominaba sin contrapesos las interacciones, en un esquema de sostenida alza. Así, según datos de DIRECON (2013), la RPC concentraba el 24,8% de las exportaciones chilenas; es decir, casi un cuarto del total. En tanto, EE.UU., el segundo en la lista de países, se quedaba con un 12,6% de las mismas y la Unión Europea, en su conjunto, recibía el 14,6% de los productos de la canasta exportadora chilena⁵⁹¹.

En 2013, del total de exportaciones chilenas, valorizadas en 77.367 millones de dólares, 44.294 millones correspondían a exportaciones mineras, y dentro de ellas, 40.509 millones se justificaban en base a exportaciones de cobre. Mientras tanto, las exportaciones no correspondientes al rubro minero (celulosa, frutas, salmón, vinos y alimentos procesados, entre otros) totalizaban 33.073 millones de dólares⁵⁹². El total del superávit de la balanza comercial de Chile fue ese año, 2013, de US\$ 2.377 millones.

De otro lado, las relaciones diplomáticas entre China y Chile marcharon, en general, sin mayores turbulencias, durante el gobierno de Piñera I, dado que el cuadro global presentaba cierto grado de calma y los lazos entre EE.UU. y China todavía podían catalogarse como los de una rivalidad controlada y administrada,

⁵⁹¹ En 2011, para efectos comparativos, los respectivos porcentajes de exportaciones fueron los siguientes: China, 22,8%; EE.UU., 11,1% y Unión Europea, 17,7%, seguido por Japón, con un 11,1 por ciento.

⁵⁹² De los datos anteriores se desprende que se está en presencia de un “mercado emergente frágil”, como fue caracterizado por Aizenman, Binici y Hutchinson, 2014, referenciados por Briones y Dockendorff, 2015.

sin grandes sobresaltos de por medio. En el plano hemisférico, subsistía el Sub-Diálogo EE.UU.- China sobre América Latina, cuya última reunión se produjo en noviembre de 2013, prefigurando de algún modo con su clausura los tiempos borrascosos que se avecinaban.

A Sebastián Piñera le correspondió inaugurar el pabellón de Chile en la Expo Shanghai, que se abrió en mayo de 2010 y se clausuró en octubre del mismo año. La puesta en escena del acto de apertura fue inusualmente creativa: habló en vivo, a través de una conexión satelital, desde el frontis del Palacio de La Moneda, pero su imagen se veía reflejada en el fondo de un pozo que simulaba tener una boca de acceso hacia el otro lado del globo terráqueo, de cara al país antípoda: China. El lema de la Exposición era “*better city, better life*”⁵⁹³, y los equipos coordinados desde 2008 por Hernán Sommerville, comisario general de la delegación chilena en Shanghai, hicieron un aporte original a la muestra, aprovechando la ocasión para exhibir los productos emblemáticos chilenos. En particular, sus vinos y frutas⁵⁹⁴.

Sin embargo, después de este rutilante debut, en lo que concierne al vínculo bilateral, la imagen de Piñera quedó opacada ante los ojos de la dirigencia china por un penoso error no forzado de su parte. Siguiendo una práctica bastante común en su primer gobierno, nombró a un empresario, como él, para ocupar el cargo de embajador en China. El elegido fue Sommerville, quien ostentaba antecedentes favorables⁵⁹⁵. Se pidió el *agreement* o beneplácito de rigor a la Cancillería china, que lo concedió en poco tiempo, hasta que surgió un inusitado problema. Sommerville le habría manifestado a Piñera que no le agradaban las condiciones del cargo y optó por renunciar al mismo sin siquiera haber asumido. Una diplomacia tradicionalista y formal como la china acusó del golpe y consideró que esto era, al menos, una descortesía y una desprolijidad flagrante.

Se dejó, entonces, pasar un tiempo al cabo del cual Piñera postuló a un nuevo embajador, Luis Schmidt, un exportador frutícola que había presidido la

⁵⁹³ Reyes Matta (2020) puntualiza que los temas referidos a desarrollo urbano son de gran interés y actualidad en China, puesto que, por ejemplo, en 2018 “de las 100 ciudades más pobladas del mundo 22 estaban en China”.

⁵⁹⁴ El pabellón chileno obtuvo un premio, en la categoría Desarrollo Temático, en la que se impuso frente a otros pabellones concursantes del mismo nivel.

⁵⁹⁵ Ex presidente de la Fundación Chilena del Pacífico, de la Federación Latinoamericana de Bancos (FELABAN) y de la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC), el *curriculum vitae* de Sommerville era prolífico en altos cargos de dirección. Otro cargo que ocupó, antes de ser comisario de la delegación chilena a la Expo Shanghai, fue el de presidente de la Asociación de Bancos y Entidades Financieras.

Sociedad Nacional de Agricultura (SNA). El ministerio de Asuntos Exteriores chino olvidó o simuló olvidar el agravio y el nombramiento de Schmidt se oficializó en octubre de 2010, tras un desencuentro que, sin duda, pudo tener efectos más perjudiciales.

Superado el incidente, las relaciones volvieron a fluir por su cauce normal y en noviembre de 2010, el Presidente chileno realizó una visita oficial a la RPC, en el curso de la cual se reunió con el Presidente Hu Jintao, el Primer Ministro Wen Jiabao y el presidente de la Asamblea Popular Nacional, Wu Bangguo. Como gesto de buena voluntad, a Piñera también se le permitió, tal como lo hizo Bachelet, ocupar la tribuna de la Escuela de Cuadros del PCC, la entidad encargada de formar a los futuros conductores del estado chino.

En su discurso, el mandatario chileno mencionó el tema de los derechos humanos “como una de las preocupaciones de Chile en su relación con China, valorando que ambos países hubieran acordado mantener un diálogo permanente al respecto en el marco de Naciones Unidas”. Y puso acento en la urgente necesidad de “trabajar conjuntamente en cuestiones como el calentamiento global, la reforma al sistema financiero internacional y los avances en acuerdos de libre comercio dentro de APEC (Reyes Matta, 2020)⁵⁹⁶”.

A modo de retribución de esta visita, en junio de 2011, el entonces vicepresidente de China, Xi Jinping viajó a Chile, y un año después, en junio de 2012, hizo lo propio el Premier Wen Jiabao. A partir de esta última gira, ambos países acordaron elevar el nivel de su vinculación bilateral, desde el de Asociación de Cooperación Integral al de Asociación Estratégica. También durante el año 2012, aprovechando una Cumbre de Líderes de APEC, en Vladivostok (Federación Rusa) se suscribió un Acuerdo Suplementario de Inversiones, que entró en vigor el 8 de febrero de 2014⁵⁹⁷.

En 2013, se formaliza, a su vez, la Comisión Binacional Permanente, así como un Mecanismo de Diálogo Estratégico en Materia de Cooperación y Coordinación Económica. Ese año, además, Xi Jinping, ya en su calidad de

⁵⁹⁶ Citando como fuente original a Yun Tso Lee y Wu Hongying (2011), *Chile y China: Cuarenta años de Política Exterior. Una trayectoria de continuidad y perseverancia*, RIL Editores, Santiago de Chile.

⁵⁹⁷ El convenio en cuestión contiene una serie de disposiciones que mejoran sustancialmente el Acuerdo de Protección y Promoción de las Inversiones (APPI) del año 1995, protegiendo las inversiones establecidas en el territorio de la otra Parte conforme a las normativas vigentes de cada país.

Presidente de la República Popular China, se reúne con su colega chileno en una bilateral organizada en paralelo a la Cumbre APEC celebrada en Tailandia.

5.6.2 Un regionalismo abierto de marcado sesgo fenicio

Antes de cerrar la sección dedicada al gobierno de Piñera I, conviene hacer algunas disquisiciones con respecto a qué se entiende por regionalismo abierto, a la luz de tematizaciones que se han hecho de este encuadre desde la literatura del área chilena y extranjera, dado que éste ha sido, sin lugar a duda, “el paraguas conceptual de la política exterior chilena en los años noventa (Briones y Dockendorff, 2015, p. 121). E incluso, podría decirse, también en las décadas venideras, con actualizaciones y giros que no alteran sus rasgos esenciales.

[...] Para algunos autores, ya a fines de la primera década del siglo XXI, el regionalismo abierto como expresión del nuevo regionalismo latinoamericano parece hacer cerrado un ciclo (Sanahuja, 2007). Ello, dado un contexto en que los procesos de integración chocan con la existencia de diferentes estrategias de desarrollo entre los países de la región, así como de políticas internas divergentes (Phillips, 2003; Gardini, 2010; Grugel y Riggirozzi, 2012; Malamud y Gardini, 2012; Nolte y Wehner, 2013). En ese contexto, en la actualidad surgiría lo que se ha denominado “regionalismo post-liberal”, que constituye una agenda menos próxima del aperturismo y la libertad comercial características del “regionalismo abierto” (Riggirozzi, 2012; Sanahuja, 2012; Riggirozzi y Tussie, 2012; Chodor y McCarthy-Jones, 2013). (Briones; Dockendorff, 2015, p. 119).

El regionalismo post-liberal, de acuerdo a estas conceptualizaciones, sería expresión y “reflejo de la búsqueda de un nuevo modo de relacionamiento entre países de la región y el mercado global post Consenso de Washington (Ibídem: 119)”. En tales condiciones, según la visión de Alberto Van Klaveren, el regionalismo intentaría acomodarse ante las nuevas circunstancias ambientales adoptando diferentes formas y estrategias, ajustadas, a su vez, a los entornos en que éstas se aplicarían (instancias bilaterales, multilaterales, regionales y subregionales).

[...] Al mismo tiempo, el componente comercial característico del “regionalismo abierto” de los años noventa parece haber girado hacia proyectos asociados a temas de interés común para los países de la región, tales como recursos naturales, energía, tecnología, infraestructura, etc. Eso permitiría hablar de un “regionalismo heterodoxo (cfr. Van Klaveren, 2012, p. 101, *apud* Briones; Dockendorff, 2015, p. 121)”.

Esta heterogeneidad regional se exterioriza, además, por cierto, en las distintas opciones de vinculación con EE.UU. escogidas por los países de América Latina, tal como apuntan autores como Russell y Tokatlian, 2009.

Desde esa perspectiva, con una región desintegrada, los países privilegian por defecto las alternativas de entendimiento bilateral con terceros países, en función de los beneficios, ganancias y pérdidas que éstas les reportan, o bien se inclinan por opciones minilateralistas, como las que les ofrece la AP, donde los compromisos son laxos, puntuales y específicos, y de una institucionalidad mínima. Sin quedar de este modo subordinados a relatos de una gran construcción multilateral, tipo UNASUR, donde la búsqueda de consensos entre gobiernos muchas veces dispares y con agendas diversas —y, en ocasiones, hasta enfrentadas— termina conduciendo a estas iniciativas al empantanamiento o, peor aún, la irrelevancia.

A partir de este punto de vista se entiende, entonces, que la heterogeneidad de base que caracteriza a la región ALC lleve implícita la lógica de una fuerte “fragmentación subregional” que se manifiesta de manera patente en lo que se refiere a los procesos de integración, como está registrado, por ejemplo, en trabajos como los de Oyarzún y Rojas (2013) y Briceño (2013). A partir de esta constatación es posible concluir que

[...] mientras los países agrupados en la Alianza del Pacífico promueven una estrategia apegada a los principios del “regionalismo abierto”, léase principalmente apertura comercial, el perfil atlántico en materia de integración promovería el restablecimiento de cierto proteccionismo y un desacople respecto de Estados Unidos (Oyarzún; Rojas, 2013, p. 25).

También, y relacionado con lo anterior, cabe decir que las opciones definidas por los países a la hora de definir socios prioritarios, ya sea individuales o subsumidos dentro de algún bloque guiado por intereses o apetencias comunes, nunca van desligadas del despliegue de los flujos de los comercios que se orientan y estimulan mutuamente en función de esas preferencias políticas.

En el caso del primer gobierno de Piñera es evidente que, tal como lo indica su hoja de ruta programática, antes enunciada, si de Chile dependiera el flujo principal de su intercambio comercial estaría orientado hacia EE. UU. y los países de la UE con los cuales se comparten, según se señala en el discurso oficial, valores básicos. Como ello no es así, por diversos motivos que no viene al caso discutir aquí, se termina aceptando, dentro de una lógica eminentemente fenicia y

extremadamente pragmática, que el principal socio comercial sea China, seguido bastante de cerca, por lo demás, por otros países del este de Asia.

Lo mismo ocurre, a su modo, con el comercio intrarregional: al aumentar el comercio con China y al perder importancia relativa las interacciones en este ámbito con países desarrollados que fueron *partners* tradicionales de Chile, como EE.UU. y la Unión Europea, también se reducen a la par, de manera significativa, los intercambios con el espacio MERCOSUR.

Los datos en ese sentido son elocuentes: si se suma a China, Japón y Corea del Sur, como países que fueron destinos de exportaciones chilenas en 2013, el resultado es que esas tres naciones asiáticas concentraron el 40,2% de las exportaciones chilenas. La cifra anterior contrasta en forma expresiva con la situación del intercambio comercial a nivel regional, dado que el MERCOSUR sólo concentra el 7,9%, como promedio, de las exportaciones chilenas, entre 2011 y 2013, siendo el porcentual de un 8%, si se considera únicamente este último año. Y, en el caso de la Comunidad Andina, fue destino del 6,2%, como promedio, de los productos de exportación chilenos, con un 6,5% para el año 2003, desagregado.

En cuanto a importaciones, en 2011 el MERCOSUR fue el lugar de origen del 15,7% del total de productos que ingresaron a Chile desde el exterior, bajando ese porcentaje a un 12,3%, en el año 2013. En el mismo período (2011-2013), China aumentó sus importaciones hacia Chile desde un 16,9%, en 2011, a un 19,7%, en 2013⁵⁹⁸.

Dicho lo anterior, cabe, a su turno, admitir, tal como se indicó al principio de esta sección, que en lo que dice relación con el plano meramente diplomático, el gobierno de Piñera I mantuvo un intenso activismo que no hizo discriminaciones mayores entre los distintos organismos de integración regional y subregional. De hecho, entre 2010 y 2014, Piñera participó de manera presencial, y en un caso, virtual, en ocho cumbres presidenciales llevadas a cabo por los mandatarios de la Alianza del Pacífico. Y en el mismo período tampoco descuidó sus obligaciones ni con la naciente CELAC ni con MERCOSUR ni UNASUR⁵⁹⁹. En ese sentido, y en lo que concierne a CELAC, corresponde destacar que ejerció la Presidencia *pro*

⁵⁹⁸ Los guarismos están tomados de informes de DIRECON de los años 2011, 2012 y 2013, que aparecen en el trabajo de Briones y Dockendorff (2015), desplegados en forma de cuadros.

⁵⁹⁹ Briones y Dockendorff apuntan, no obstante, que con CELAC y UNASUR, Piñera “mantuvo una posición bastante pasiva”.

tempore de esa entidad entre el 3 de diciembre de 2011 y el 28 de enero de 2013, y que Santiago de Chile fue escenario de la I Cumbre CELAC-UE, el 26 de enero de 2013.

Con respecto a UNASUR, en el cuatrienio ya mencionado comenzaron a funcionar varios Consejos Suramericanos en diversos ámbitos: Energético, de Economía y Finanzas, Electoral, de Educación, de Cultura, de Ciencia, Tecnología e Innovación y de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional, además de un Grupo de Trabajo de Solución de Controversias en materia de Inversiones. También fue inaugurado en Buenos Aires el Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED), en mayo de 2011.

Finalmente, y situando el foco nuevamente en la relación sino-chilena de manera exclusiva, hay otro hecho ocurrido en el gobierno de Piñera I que no está directamente relacionado con ella, pero sí tiene repercusiones y efectos sobre la misma: en abril de 2012, el ministro de Defensa, Andrés Allamand, y el comandante en jefe de la Armada chilena, almirante Edmundo González, participaron, con gran publicidad, junto a un grupo naval de tareas, en los ejercicios Rimpac de ese año⁶⁰⁰. Estas maniobras, en su versión número 23, tuvieron como objeto “mejorar la interoperabilidad entre las fuerzas armadas de la Cuenca del Pacífico, como medio de promover la estabilidad en la región para el beneficio de todas las naciones participantes⁶⁰¹”.

5.7 El primer bienio del segundo gobierno de Michelle Bachelet

En diciembre de 2013, Michelle Bachelet se impone, en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales, a la candidata de la derecha, Evelyn Matthei, por una abrumadora votación: 62% de los votos versus el 37%, que apoyó a su adversaria en el *ballotage*. Esta vez tiene como base de sustentación a una alianza más amplia que la Concertación, puesto que incluye también al Partido Comunista, que se unió al bloque llamado Nueva Mayoría. “Este Chile ha decidido que es

⁶⁰⁰ “En Hawaii: Ministro Allamand y comandante en jefe de la Armada participan en ejercicio Rimpac 2012”, *La Segunda*, Santiago de Chile, 21 de julio de 2012. El despliegue chileno incluyó una fragata, la Lynch, y un helicóptero Dauphin. Participaron en la versión anual de este evento 22 países y un total de 25.000 efectivos,

⁶⁰¹ Fuente: revistamarina.cl.

momento de iniciar transformaciones de fondo”, declara Bachelet al agradecer a sus adeptos la victoria. Así, la centroizquierda regresa a La Moneda, a partir del 11 de marzo de 2014, dejando atrás el intervalo generado por el gobierno de Piñera, y dando un nuevo ejemplo de alternancia civilizada en la primera magistratura del poder político.

En julio de 2014, el Presidente de China Xi Jinping lleva a cabo su segunda visita oficial a Latinoamérica, desde que asumió la jefatura de Estado en 2013. En esta ocasión, no incluye en su itinerario a Chile, sino que se dirige a Brasil, Argentina, Venezuela y Cuba, países con los cuales China mantiene acuerdos por valor de US\$ 10.000 millones, concentrados, en particular, en minería, construcción y turismo. En el curso de su primera gira oficial por la región, en 2013, Xi ya había estado en México, Costa Rica y Trinidad y Tobago, como escalas previas a su visita a EE.UU., donde se reunió con Barack Obama, con quien mantuvo una cumbre de dos días en California, a comienzos de junio.

Para muchos analistas, se trató esta vez de una gira menos enfocada en lo estrictamente comercial y más en lo político. Según Xulio Ríos, del Observatorio de la Política China, Xi procuraba dar “un salto cualitativo en la manera de afrontar la relación con América Latina y reconfigurar la gobernanza global, sumando activos en la región (BCN, 2014)”. Además de los tradicionales lazos económicos y la disputa por los recursos y mercados, debe agregarse el objetivo, indicó Ríos, de lograr una mayor influencia a través de “una asociación más estrecha con los países emergentes, buscando una voluntad más equilibrada en la relación bilateral, fortaleciendo contenidos de cooperación tecnológica que van más allá de los hidrocarburos y los recursos mineros”. Fuera de eso, añadió,

[...] destacaría la puesta en práctica de una voluntad clara de comprometerse con la transformación estratégica de la región, especialmente en el orden de las infraestructuras. Es evidente que ese escenario abre muchas oportunidades a las empresas chinas y a su propio gobierno –erosionando la poca influencia política que queda de Taiwán en el continente- pero también a los países de la región que pueden construir y desarrollar un marco más amplio de la cooperación bilateral sentando las bases de un progreso más sostenible (BCN, 2014)⁶⁰².

Durante su paso por Brasil, Xi Jinping participó en el lanzamiento del Foro China-CELAC y, como es usual en estos casos, protagonizó una maratón de

⁶⁰² “Segunda visita oficial de Xi Jinping a América Latina marcada por los acuerdos políticos”, 1 de agosto, 2014, Portal Asia-Pacífico de la BCN.

bilaterales, entre las cuales se contó una con la Presidenta de Chile, en un encuentro que sirvió como antesala de la cumbre de APEC realizada en Beijing en noviembre de 2014, a la que Bachelet fue invitada. Entre el 10 y el 12 de ese mes, la Presidenta chilena desarrolló una nutrida agenda de trabajo que contempló reuniones con Xi Jinping, el Primer Ministro chino Li Keqiang y el presidente del Comité Nacional de la Conferencia Consultiva Política del Pueblo Chino (CCPPC), Yu Zhengsheng. Asimismo, intervino en el seminario “Invertir en Chile”, visitó las instalaciones de la empresa Huawei e inauguró un busto en honor al poeta Pablo Neruda, en el Parque Chaoyang de Beijing.

Al cabo de la gira, Bachelet se mostró satisfecha, tanto por haber participado en la cumbre de APEC, “el área más dinámica de la economía mundial (...) donde el Pacífico en vez de separarnos nos une”, como por las actividades relacionadas con la RPC. Destacó que al entrar en vigor el TLC con China, en 2006, existía “un intercambio comercial de menos de mil millones de dólares, (y) ahora tenemos un intercambio de más de 19 billones de dólares. China es nuestro principal socio comercial y creemos que hay un amplio espacio para seguir creciendo⁶⁰³”. Bachelet dijo que junto a Xi Jinping revisaron la agenda bilateral y acordaron que hay “áreas de cooperación que hoy día ya estamos llevando adelante y que queremos profundizar”.

A su vez, subrayó que “se han hecho avances importantes para que el Banco de Construcción de China tenga una sede en China”, en la perspectiva de que Chile se transforme en una activa plataforma de negocios. “Chile quiere ser país puerto y puente” hacia el Asia Pacífico, recalcó, al tiempo que dijo que no era la primera vez que estaba en China y que eso le había permitido “mirar y comparar los tremendos avances” realizados en materia de modernización general y de infraestructura en el país asiático.

En mayo de 2015, el Premier chino Li Keqiang, retribuye la visita de Bachelet y llega a Santiago para desarrollar una intensa agenda de trabajo. Reitera allí los nuevos planes de China para la región y especialmente con Chile, donde se pretende desarrollar “una clara política de inversiones en áreas diversas, las que hasta entonces eran pocas (Reyes Matta, 2020)”. Ocupó la tribuna de la CEPAL

⁶⁰³“Bachelet y el balance de su viaje a China: ‘Creemos que ha sido una reunión muy fructífera’”, *Biobio.cl*, 12 de noviembre de 2014.

para ambos propósitos y también para anunciar proyectos de infraestructuras insertos en la Iniciativa del Cinturón y la Ruta, así como la creación del Banco de Inversiones en Infraestructura Asiático, que concurriría a apoyar esfuerzos inversionistas en su región circundante y en el mundo.

[...] Mi gira es como una visita a viejos amigos, a quienes no he visto hace tiempo, me hace sentir como volver a casa (...) en mi intervención en la Cumbre Empresarial China-Brasil dije que esta región constituye la piedra angular de la paz y la estabilidad mundiales, una fuerza emergente de la prosperidad y crecimiento globales, y un destacado representante de la convivencia inclusiva y armoniosa de la humanidad (Li Keqiang, 2015, citado por Ahumada, 2021, p. 35).

La posterior visita de Estado a Chile del Presidente Xi Jinping, en noviembre de 2016, reafirmó, a su vez, el tono amigable y pleno de confianza con el que la dirigencia china observaba la evolución de los vínculos bilaterales sino-chilenos.

[...] Hace cinco años, hice una visita a Chile que me dejó gratas impresiones. Hoy, volviendo a pisar esta hermosa tierra, percibo un doble cariño abrigando infinitas expectativas. Situados China y Chile en las antípodas de la Tierra y separados por una gran distancia geográfica, ambos pueblos han mantenido un intercambio y un lazo indisoluble que se remontan a tiempos lejanos... China y Chile no solo llevan nombres de hermanos, a los dos pueblos los une una amistad fraternal (Xi Jinping, 2016).

5.7.1 El lento pero persistente avance de la IED de origen chino en Chile

Lo cierto es que, más allá de los discursos floridos y los intercambios de elogios y gentilezas, la interacción económica sino-chilena seguía frenada hasta comienzos de la segunda década del siglo XXI. Lo cual era motivo de perplejidad para muchos observadores, considerando que en materia de comercio las cosas sí parecían marchar viento en popa.

Un informe de DIRECON, de 2015⁶⁰⁴, que se propuso medir los efectos del TLC en los vínculos bilaterales, a nivel económico, fue taxativo al respecto: “Chile ha atraído importantes capitales extranjeros desde el mundo y al mismo tiempo, ha sido un activo inversionista internacional. Sin embargo, aún es baja la presencia de inversiones recíprocas con China”. Y a continuación añade:

[...]... (China) sólo representa el 0,1% del total invertido en Chile desde 1974, canalizado a través del Decreto Ley No 600 (según cifras de CIE Chile), a pesar del crecimiento de la IED china en América Latina y el Caribe (DIRECON, 2015, p. 26)”.

⁶⁰⁴ “Análisis de las relaciones comerciales entre Chile y China en el marco del Tratado de Libre Comercio” (2015), DIRECON.

Asimismo, “la inversión extranjera directa chilena en China solo representa al 0,4% del total invertido en el exterior entre 1990 y 2014 (Ibídem, p. 26)”.

En rigor, Chile esperaba que al firmarse un TLC y aumentar de manera exponencial las relaciones económicas y diplomáticas con China este cuadro incentivaría a las empresas con sede en Beijing y Shanghai para considerar a Chile como un espacio de inversiones especialmente atractivo y un eventual trampolín hacia el resto de América Latina (cfr. Frohmann y Wilhelmy, 2016). Pero la inversión china llegó mucho más lenta y a cuentagotas de lo que todos esperaban:

[...] Según estadísticas compiladas por CEPAL e InvestChile, Chile promedió US 21,27 mil millones en IED entrante total por año entre 2010 y 2016. Esto significaba que un país con solo el 3% de la población de ALC recibía el 11,2% de la inversión entrante de la región (Méndez Morán, 2018, p. 344). Pero esa IED se originó abrumadoramente en compañías de Estados Unidos, Canadá y Europa. Durante ese mismo período, la IED china a Chile nunca superó los US 750 millones (Liebetreau, 2021, p. 94)⁶⁰⁵.

¿Razones para la ralentización de la inversión china en un país que por sus condiciones de estabilidad política y económica parecía ser propicio para que ella llegara en gran volumen? Una es el ya señalado fiasco que vivió Minmetals cuando quiso tener parte de la propiedad de la mina Gaby. Pero no fue el único motivo que incidió en este retraso. Hay autores que señalan como factores coadyuvantes “el costo relativamente alto para hacer negocios en Chile, el carácter complicado y legalista del proceso de licitación y el mercado de consumo pequeño pero abierto (Méndez Morán, 2018, p. 345-346)”. Además, se suma otra variable:

[...] el TLC China-Chile ha permitido a los fabricantes chinos exportar sus productos a Chile sin aranceles, por lo que las empresas chinas han priorizado la construcción de fábricas en los mercados más grandes de ALC en los que China no tiene un TLC, por ejemplo, Argentina o Brasil (Méndez Morán, 2028, p. 346).

No obstante, todo ese cuadro comenzó a variar en los últimos cinco años de los años 2010. Factores macroeconómicos determinaron que los países vecinos de Chile fueran destinos menos atractivos para la inversión, al ser gran parte de la región afectada por un clima recesivo que no golpeó a todos por igual, y de ese modo la estabilidad de países como Chile, Perú y Colombia los puso de nuevo en

⁶⁰⁵ Versión original en inglés: “[...] According to statistics compiled by ECLAC and InvestChile, Chile averaged US\$ 21.27 billion in total incoming FDI per year between 2010 and 2016. This meant that a country with just 3% of LAC’s population was receiving 11.2% of the region’s incoming investment (Méndez Morán, 2018, p. 344). But that FDI originated overwhelming from companies in the United States, Canada, and Europe. During that same time period, Chinese OFDI to Chile never exceeded US\$ 750 million”.

el radar de los inversores chinos. En el caso chileno, según números publicados por InvestChile y recogidas en una investigación de Liebetreau al respecto, se asistió a una verdadera explosión de inversiones que mencionaremos de paso aquí, aunque exceden el recorte temporal prioritario de nuestro trabajo (2006-2016):

[...] la inversión china en 2016 totalizó 5 proyectos y US\$ 310 millones, pero sólo dos años después totalizó 20 proyectos y más de US 1,8 mil millones (Cárdenas, 2019). Mientras tanto, China fue la fuente número uno de IED en 2019 con US\$ 4,85 mil millones en inversión activa y sufrió solo un ligero deslizamiento debido a la pandemia en 2020 con un total de US\$ 3,89 mil millones (Pizarro y Villagrán, 2020; InvestChile, 2021) (Liebetreau, 2021, p. 94).

Pese a que Liebetreau cita como fuente para apoyar sus informaciones a InvestChile, una agencia pública, ligada al gobierno chileno y encargada de promover las inversiones extranjeras en este país⁶⁰⁶, nos permitimos dudar de la veracidad de sus asertos, dado que no hay evidencia empírica concluyente que posibilite sostener que China “fue la fuente número uno de IED en 2019”. De hecho, una minuta de Sofía Calvo, investigadora de la BCN, indica que, según datos de la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales de la Cancillería (SUBREI)⁶⁰⁷, “la inversión recíproca acumulada de China en Chile hasta el 2020 fue de 1.652 millones de dólares, muy lejana a los 35.464 millones de dólares de EE.UU. al 2019”.

También allí se señala que “si bien China es el primer socio comercial de nuestro país representando alrededor de un tercio de los envíos gracias al cobre, el volumen de inversiones realizadas en la última década no se condice con su peso estratégico”. Y se lo ejemplifica mencionando que, en lo referido a flujos de inversión directa pasiva en Chile, recién en 2020 “China desplazó a Japón del primer lugar de los inversionistas de Asia, quedando en el cuarto puesto general detrás de Estados Unidos, Canadá y Países Bajos”, según cifras del Banco Central de Chile (BCN, 2022)⁶⁰⁸.

5.7.2 Secuencia tardía y progresiva de inversiones chinas que recién se activan en 2008

⁶⁰⁶ La otra fuente citada es un artículo del diario *La Tercera*: “Inversión china alista 17 nuevos proyectos en Chile”, 28 de noviembre de 2020.

⁶⁰⁷ La SUBREI es el organismo que reemplazó en sus funciones a la DIRECON.

⁶⁰⁸ “Inversión de China en Chile: análisis de IED de China en la última década”. Minuta informativa de la BCN del 8 de marzo de 2022

El dato incontrovertible, en todo caso, a la luz de información procedente de diversas fuentes, cotejadas y comparadas entre sí, es que las inversiones chinas en Chile se producen por medio de una secuencia lenta y progresiva que se inicia recién en 2008, con la llegada del Banco de Desarrollo de China, que invierte para instalarse en Santiago US\$ 33,5 millones. La segunda inversión, ya por un monto mucho más importante, fue la efectuada en 2009, cuando dos empresas chinas, Foshan City Shunde Rixin Dev. Co. y China Minmetals, compraron el 70% de los derechos de explotación de un yacimiento de mineral de hierro, en Vallenar, por US\$ 500 millones. En septiembre de 2010 llegó el turno de la industria viñatera, con una inversión relativamente modesta, US\$ 18 millones, pero que abrió paso a posteriores nuevas compras en esta área: el gigante agroalimentario chino Cofco materializó su primera adquisición vitivinícola fuera de Asia, comprando 600 hectáreas y las bodegas de la Viña Bisquertt, un emprendimiento familiar ubicado en el valle de Colchagua⁶⁰⁹.

Entre 2012 y 2015, se registra, asimismo, una oleada de inversiones en un campo que de pronto despierta un súbito apetito de parte de los inversores chinos. Se trata del área relacionada con la producción de “energía limpia”, donde se concreta el arribo de tres conglomerados que se especializan en el desarrollo de estas tecnologías. El primero en llegar es Xinjiang Goldwind Sci. & Tech., que se dedica a la energía eólica e invierte US\$ 190 millones, en 2012. Lo sigue Envision Energy, en 2014, cuyo sector específico es la producción de motores y turbinas, para lo cual invierte US\$ 33 millones. Y el tercer grupo que se suma a este desembarco, estrictamente focalizado en el ámbito de las fuentes energéticas renovables y no tradicionales, es JA Solar, que, en 2015, invierte en Chile US\$ 286 millones.

Estas tres compañías anteceden a la inversión mayor registrada hasta ahora en esa área: la de Sky Solar Holdings, con un portafolio de proyectos para el desarrollo de pequeñas plantas productoras de energía solar, por valor de US\$ 1.360 millones. Dicha inversión se produce en 2017, por lo cual excede el período

⁶⁰⁹ En años posteriores grupos chinos compraron el 85% del grupo Bethia por US\$ 50 millones (viñas Indómita, Santa Alicia y Dos Andes) y el 12,5% de la viña San Pedro Tarapacá, por US\$ 65 millones. Y Chile llegó a ser en 2018 el tercer exportador mundial de vinos a China, sólo detrás de Francia y Australia.

contemplado en nuestro recorte temporal, pero es imposible omitirla en el recuento pues forma parte de un proceso de inversiones con un sentido claramente estratégico: el de posicionarse como el actor más relevante dentro de un sector innovador y en pujante desarrollo⁶¹⁰.

5.7.3 Un cable submarino como foco y nodo de la creciente pugna interhegemónica

A mediados de la segunda década del siglo XXI, con el fin del Sub-Diálogo EE.UU.-China sobre América Latina de por medio, parece haber concluido el ciclo de “tolerancia benigna” de Washington con respecto al compromiso chino en la región, y surgen las primeras señales de que las decisiones económicas ya no están mediadas solamente por razones de mercado, sino que también hay que tomar en cuenta consideraciones estratégicas y geopolíticas. Un buen ejemplo de ello es la prueba de fuerza que se desarrolla en torno al tema de un cable submarino para unir Chile y Asia, y que devela en forma clara que un nuevo factor u elemento aparece en el escenario y que ha llegado para quedarse, por lo cual no puede ya ser soslayado.

En el segundo gobierno de Bachelet se anuncia un proyecto de cable submarino de fibra óptica que uniría a Chile con Asia. En enero de 2016 se suscribe un memorándum de entendimiento entre la Subsecretaría de Telecomunicaciones de Chile (SUBTEL) y la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma de la República Popular China (NDRC, por su sigla en inglés) que incluía el compromiso de realizar un estudio preliminar de conectividad. Luego, por encargo de China, la empresa Huawei Marine elabora, en 2017, un informe sobre posibles rutas y evaluación de costos de la obra en cuestión.

El trazado original contemplaba cubrir una distancia aproximada de 24 mil kilómetros y un punto intermedio del mismo sería la Isla de Pascua, que mejoraría, de este modo, su conectividad con el territorio continental chileno. Se consideraron

⁶¹⁰ Desde 2018 hasta 2020 se producen, a su vez, grandes inversiones de empresas chinas en los sectores eléctricos e hidroeléctricos tradicionales. Entre ellas, destacan las de China Southern Power Grid (US\$ 1.300 millones); Pacific Hydro Energy (US\$ 140 millones); China Three Gorges Corporation (por un monto desconocido); y State Grid Corporation, con dos grandes inversiones por un valor total de US\$ 5.230 millones, entre 2019 y 2020.

dos rutas opcionales para el tendido del cable: i) Tokio-Sidney-Auckland-Tahití-Isla de Pascua-Juan Fernández-Valparaíso; ii) Shanghai-Sidney-Auckland-Isla de Pascua-Juan Fernández-Valparaíso.

En marzo de 2018, se produce en Chile el cambio de gobierno y vuelve Sebastián Piñera a La Moneda, por segunda vez, del mismo modo que lo había hecho antes su predecesora. En julio de 2019, se informa en Santiago que el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (MITT) y CAF (Banco de Desarrollo de América Latina) han firmado un “convenio de cooperación técnica por US\$ 3 millones para financiar los estudios de factibilidad del Proyecto de Integración Cable Submarino: Puerta Digital Asia-Sudamérica⁶¹¹”.

La idea era que Chile fuera el nodo central de un sistema de integración digital para toda la región. Pues bien: a fines de julio de 2020 se anuncia que, en función de los resultados arrojados por el estudio de factibilidad, el gobierno chileno seleccionó un trazado final del cable submarino que va desde Chile a Australia, pasando antes por Nueva Zelanda, y que desde allí eventualmente podría prolongar su recorrido hasta Japón⁶¹².

Las razones esgrimidas para tal decisión fueron el costo de la obra y el hecho de que Australia “es el Hub Digital de Oceanía (tiene más de 12 cables de interconexión con el resto del mundo)” y “cinco que tienen la capacidad para llegar a Asia”. En paralelo, se conocieron informaciones que daban cuenta de que EE.UU., que en pleno gobierno de Donald Trump ya mantenía un fuerte forcejeo con Beijing, en medio de las secuelas de la llamada “guerra comercial”, había ofrecido pagar parte del cable⁶¹³, si es que éste finalmente se construía atravesando países y territorios amigos. El capítulo final de ese episodio se escribe en enero de 2021, cuando Argentina anuncia que se incorporará al proyecto, y poco después, en mayo del mismo año, Brasil se pronuncia en igual sentido.

⁶¹¹ “Firman convenio para financiar estudio de factibilidad de cable submarino entre Asia y Sudamérica”, 15 de julio de 2019 (CHILE, 2019). “Esperamos contar con los primeros resultados de este estudio durante el segundo semestre de 2019, y durante el año 2020, queremos constituir el consorcio a cargo y posteriormente iniciar la construcción del cable”, declaró la ministra Gloria Hutt. Link disponible en: <https://www.gob.cl/noticias/chile-y-caf-lideraran-el-estudio-de-factibilidad-para-la-primera-puerta-digital-entre-sudamerica-y-asia/> Acceso el 10 de agosto de 2023.

⁶¹² “Chile define para cable transoceánico ruta a través de Nueva Zelanda y hasta Australia”, *trendtic.cl*, 27 de julio de 2020.

⁶¹³ “EUA quiere financiar cable submarino que conectará a Chile con Oceanía y Asia”, 31 de agosto de 2020, en *digitalpolicy.com*.

Sobre la importancia estratégica del cable, baste decir que, además de dominar el flujo de las comunicaciones entre Latinoamérica y Asia, será un soporte clave para la expansión y el despliegue de las tecnologías de la información y la comunicación (TICs), en un amplio rango que cubre zonas íntimamente conectadas con la tecnología 5G, la Internet de las Cosas y la Inteligencia Artificial (IA).

5.7.4 Tianqi compra parte de las acciones de SQM: Otra compleja prueba con resonancias políticas

En septiembre de 2016, surge, a su vez, una nueva controversia que va a tensionar no sólo al segundo gobierno de Bachelet, quien llevaba, en ese entonces, dos años y medio de mandato, sino a todos los gobiernos que la sucedieron desde allí hasta la fecha. La empresa privada china Tianqi Lithium concreta la compra de 5.516.772 acciones de la serie B de SQM, con lo cual pasa a controlar el 2,096% de la minera metálica. La adquisición implica desembolsar US\$ 209,64 millones, en favor del fondo de inversión SailingStone. Hasta ahí, se trataba de un simple asunto de negocios entre privados que apenas merece una noticia breve en la prensa de la época. Sin embargo, el acuerdo también contempla la prioridad de Tianqi para adquirir, en un plazo no determinado, nuevas acciones de SQM si es que SailingStone decidiera venderlas, por lo que la participación de Tianqi en SQM podría incrementarse más aún.

Todavía no ha estallado de manera masiva el “boom” del carbonato de litio como insumo clave, pero es evidente que en la era digital el valor del “oro blanco” sólo podía ir en ascenso y que asegurarse el acceso a un recurso del que Chile posee abundantes reservas conocidas, tiene, por cierto, sentido y carácter estratégico. La situación se complejiza y se torna en objeto de un encendido debate público en Chile cuando, dos años más tarde, a mediados de mayo de 2018, Tianqi Lithium adquirió el 23,77% de las acciones de SQM por el valor más alto que haya pagado ninguna empresa china hasta ahora por un activo chileno: US\$ 4.066 millones. Al anunciarse la compra, Tianqi se vio enfrentada a una serie de

acusaciones que aseguraban que esta transacción afectaría la competencia (Marchetti, 2018) en el mercado mundial del litio⁶¹⁴.

En defensa de la operación, la directora y CEO de la empresa china, Vivian Wu, y su presidente y mayor accionista, Weiping Jiang, recalcaron que ésta se ajustaba a las normas de la libre competencia en Chile y aclararon que la compañía “representa, aproximadamente, el 17% del mercado global del litio”⁶¹⁵. Lo cierto es que la Fiscalía Nacional Económica (FNE) tomó cartas en el asunto y hasta la fecha, en 2023, los tribunales chilenos son escenarios de engorrosos litigios dado que los representantes de Tianqi en SQM reclaman no tener el control sobre el manejo de la empresa que su participación en el paquete accionario debería garantizarles (Cárdenas, 2023).

Además de eso, el principal socio controlador de SQM es Julio Ponce Lerou, ex yerno de Augusto Pinochet, quien se adueñó de la compañía favorecido por su cercano parentesco con el ex dictador. De hecho, SQM es la continuadora de Soquimich, empresa estatal chilena, creada en 1968 y que fue privatizada, de modo no muy transparente, a juicio de muchos observadores, en 1983, en plena dictadura.

5.7.5 A diez años de la firma del TLC: De la Asociación Estratégica a la Asociación Estratégica Integral

Tras este breve paréntesis para hablar del “caso Tianqi”, que estalla en 2018, pero se inicia, como se ha visto, en 2016, se retrotraerá el análisis a este año, con el fin de cerrar un capítulo que culmina, en función del recorte temporal prefijado, en el primer bienio del segundo mandato de Bachelet. En 2016, el principal acontecimiento es, sin duda alguna, una nueva visita del Presidente Xi Jinping a Chile, en la cual la relación bilateral es elevada desde el grado de Asociación Integral, que poseía desde 2012, al de Asociación Estratégica Integral, lo cual

⁶¹⁴ Un ex presidente de la Corporación de Fomento chilena (CORFO), un organismo público, sostuvo, en una entrevista concedida al portal de noticias Emol que Tianqi, junto con la compañía Albemarle, con sede en Carolina del Norte (EE.UU.), “tienen una participación cruzada” que les permite el control de “más del 70% de la producción mundial de litio”.

⁶¹⁵ En la misma información citada anteriormente se consigna que Tianqi tiene el 50% de la propiedad de la mina de litio Greenbushes, una de las más grandes del mundo, y posee depósitos del mismo mineral en Sichuan y el Tíbet.

supone que ha habido un notorio avance y estrechamiento de los vínculos sino-chilenos.

La visita tiene lugar en noviembre y se da en el marco de una gira de Xi que incluye, además, a Ecuador y Perú. Luego de diez años de vigencia del TLC, ambos países anunciaron el inicio de negociaciones para profundizar aún más este acuerdo, extendiéndolo a áreas como comercio electrónico, protección del consumidor, servicios financieros y compras públicas. En dicha ocasión, y siguiendo una práctica empleada ya en visitas anteriores, Xi Jinping inaugura en la sede de la CEPAL en Santiago una Cumbre de Líderes de Medios de Comunicación China-América Latina. Asimismo, en el curso de este viaje, Xi Jinping escribe una columna de opinión en un diario de Santiago en la que pasa revista a 46 años de relaciones diplomáticas y también a episodios previos a este evento⁶¹⁶.

Recordó, por ejemplo, en ella al poeta Pablo Neruda y al pintor José Venturelli, quienes en los años 1950 “fundaron el Instituto Chileno-Chino de Cultura, la primera organización civil de América Latina de amistad con China”. E inició el texto con una evocación de su anterior viaje: “Hace cinco años, hice una visita a Chile que me dejó gratas impresiones. Hoy, volviendo a pisar esta hermosa tierra, percibo un doble cariño abrigando infinitas expectativas”. Hizo presente, además, cómo, en 2010, “durante la operación de rescate del accidente en una mina chilena que atrajo la atención mundial, una empresa china de fabricación de maquinarias y equipamientos tomó activa parte en ella, contribuyendo al rescate de los 33 mineros”.

“Gracias al impulso del TLC, en 2015, el volumen del comercio bilateral alcanzó los 31 mil 800 millones de dólares, casi cinco veces el de hace una década”, añadió. Al tiempo que destacó el hecho de que “Chile ha pasado a ser el tercer socio comercial de China en América Latina”, comprometiéndose a “fortalecer el acoplamiento de las estrategias en fomento del desarrollo compartido” Y concluir subrayando que “la íntima amistad borra la lejanía” y que en el mundo de hoy “caracterizado por el desenvolvimiento a fondo de la globalización económica y la informatización social, el océano Pacífico ha dejado ya de ser una barrera que divide China y Chile, para convertirse más bien en un nudo y puente que nos une”.

⁶¹⁶ “Crear juntos un porvenir más espléndido para las relaciones entre China y Chile”, *El Mercurio*, Santiago de Chile, 22 de noviembre, 2016.

5.8 Conclusiones

Si se aplica una mirada de largo alcance a la relación bilateral sino-chilena, que exceda incluso los hitos históricos más recurrentes y convencionales a los que se acude en este tipo de análisis (establecimiento de relaciones diplomáticas con la República pos-Imperial, en 1915; nueva vinculación por la vía diplomática, esta vez con la República Popular China, en 1970; firma de un tratado de libre comercio entre Chile y la RPC, en 2006) se llegará a la inevitable conclusión de que estos lazos han estado predominantemente determinados, con mayor o menor énfasis, dependiendo de la coyuntura temporal específica, por los condicionamientos económicos.

Y ello es así tanto en la época del Galeón de Manila, en el siglo XVI, como a mediados del siglo XIX, cuando el gobierno de Manuel Bulnes nombra al primer cónsul honorario de Chile en Cantón para potenciar los intercambios entre el puerto de Valparaíso y los mercados del Lejano Oriente. Una referencia exótica y distante, pero desde los cuales ya llegaban cargamentos de té, seda, maderas lacadas o porcelana a cambio de embarques de nitrato o monedas acuñadas en metales preciosos.

La interacción mercantil es, sin duda, el factor dinamizador más constante de las relaciones Chile-China y a partir de ello es posible suponer que, independientemente de circunstancias políticas y sociales que han demostrado ser muy variables en ambos países, a lo largo de la historia contemporánea, tal seguirá siendo el vector que opere y determine con más fuerza los flujos en el ámbito de la conexión interestatal que hoy nos ocupa.

Pragmatismo extremo, utilitarismo, regionalismo abierto, “realismo pragmático”, lógica centrada en resultados, acomodación “fenicia” ante entornos económicos cambiantes, son algunas de las caracterizaciones que se han empleado, en forma frecuente, en la literatura de la RI para intentar definir el comportamiento de Chile —un país entre pequeño y mediano, en la escala jerárquica global de distribución del poder— ante el ascenso chino. Un proceso que es, tal vez, el eje temático central alrededor del cual se reordenan hoy, a un ritmo cada vez más acelerado, las tendencias, proyecciones y líneas de fuga que configuran al actual sistema internacional.

Si la política no es más que “economía concentrada”, como reza un viejo aserto de amplia circulación en el campo de las ciencias sociales, cuyo origen se le atribuye a Vladimir Ilich Uliánov, más conocido como Lenin, la política exterior es un subsistema en el cual esta variable se expresa quizás con más vigor y poder determinante que en cualquier otro terreno.

No es casual ni azaroso, por ejemplo, que, tal como se apuntó antes, cuando se hace alusión a los “cuatro primeros logros” de Chile en su relación vis a vis con la RPC⁶¹⁷, como un sello que la singulariza y la proyecta en el tiempo, tres de ellos sean de carácter económico. Este recorte o encuadre implica circunscribir los lazos a un espacio común en el que las asimetrías evidentes de poder entre los dos polos que componen este campo de fuerza se reducen en función de darle preferencia a la conveniencia mutua, como principal motor y *driver* que guía y orienta todos los demás aspectos de dicha vinculación.

De ese modo, y tal como Brasil se presenta ante los ojos de China como una potencia emergente de dimensiones continentales que está en condiciones objetivas de asociarse a ella para construir un orden internacional más justo y equilibrado, desde una perspectiva multipolar, enraizada en el Sur Global y con una plataforma de acción conjunta concreta (el espacio BRICS)⁶¹⁸, Chile se autopromueve y “se vende”, para decirlo en términos crudamente comerciales, como un socio pequeño pero confiable y responsable, que ha sabido insertarse con éxito en los mercados globales y que es capaz de desideologizar su política externa, dentro del rango que sus limitados recursos de poder le permiten, en la medida que dicha actitud le posibilite cosechar resultados y frutos concretos⁶¹⁹.

⁶¹⁷ Primer país de Latinoamérica (con excepción de Cuba, que es obviamente un caso especial y diferenciado) que estableció lazos diplomáticos con la China de Mao; primer país de la región LAC que apoyó el ingreso de China a la OMC; primer país de América Latina que le reconoció a China su *status* de economía de mercado y primer país del mundo occidental que firmó con Beijing un Tratado de Libre Comercio.

⁶¹⁸ “Para Brasil la relación implica una alianza política de potencias emergentes -en el marco de los BRIC's- que buscan la reformulación del orden global, a través del multilateralismo; de socios en una estrategia de participación en la gobernanza global pero también de potenciales rivales en el proceso de reconfiguración futura del orden mundial (Bernal Meza, Raúl, “Las relaciones China-Mercosur y Chile”, artículo sin fecha ni numeración, basado en conferencia expuesta en Beijing, en 2010)”.

⁶¹⁹ “Chile, pese a que su economía es relativamente pequeña, tiene una elevada competitividad internacional y, sobre todo, cuenta con cobre y otros productos mineros y agrícolas muy necesarios para China, lo que demuestra la complementariedad económico-comercial entre ambos (Zhang Xinsheng, 2006)”.

En ese sentido, y poniendo el foco en particular en los años 1990, que es cuando la Concertación por la Democracia inicia un ciclo ininterrumpido de veinte años en el poder, tras la recuperación de la institucionalidad perdida en el plebiscito de 1988 y la subsecuente derrota electoral de Pinochet, al año siguiente, creemos que hay una reflexión de Ross (2020), que es muy válida y atingente a la hora de definir, en general, la “política asiática” de Chile, incluso en etapas que no son las estrictamente encuadradas en dicho período. En dicha etapa:

[...] la política asiática de Chile puso su énfasis en la construcción de una relación cuyos contenidos eran principalmente económicos. La política y las relaciones de Chile con Asia se caracterizaron por un pragmatismo político (...), un neoliberalismo económico y una relación política de muy baja intensidad, asociada a los intereses de la agenda económica. En este marco, la clasificación de los países asiáticos dentro de la política exterior de Chile se ha relacionado con el potencial económico del vínculo, que se ha restringido a un esquema que hemos descrito como una “asimetría virtuosa”, una forma de integración comercial cooperativa sostenida por las exportaciones primarias de productos básicos chilenos y por la importación de productos manufacturados de Asia, es decir, complementando sus fortalezas y minimizando sus debilidades (Ross, 2020, p. 175).

En un artículo que apareció en un volumen compilatorio organizado por Bernal Meza y Li Xing (2020), Ross refuerza esta línea de análisis al plantear cómo después de la “crisis asiática” de 1997 China superó a Japón como primer socio comercial de Chile en el Asia oriental y dejó atrás también a los NIC, un concepto dentro del cual sitúa a los llamados “cuatro tigres” de esa área geográfica: Corea del Sur, Hong Kong, Singapur y Taiwán⁶²⁰. No obstante, tiene el cuidado de moderar y relativizar, a su vez, los alcances de su propia hipótesis de trabajo al subrayar que “el factor activo es económico, pero no exclusivamente, como se ha demostrado en diferentes momentos históricos en los que los resultados de esta cooperación fueron muy inciertos, pero lograron mantenerse intactos (Ibíd., p. 175)⁶²¹”.

Para este autor, existe una notable y curiosa continuidad en la política exterior chilena con respecto a China que se extiende desde el gobierno de la Unidad Popular, encabezado por Salvador Allende; atraviesa, relativamente indemne, los años de lo que él mismo llamó, en otro ensayo, las “relaciones

⁶²⁰ Países recientemente industrializados (NIC, “*newly industrialized countries*”, por su sigla en inglés).

⁶²¹ La reflexión de Ross está dedicada, en rigor, a la relación entre Japón y Chile, pero creemos que también aplica para la vinculación entre China y Chile, y por tal razón la mencionamos.

atípicas” con la RPC, durante la dictadura de Pinochet; y se prolonga hasta los años de los gobiernos democráticos en los 90, con distintas modulaciones y énfasis⁶²².

Hablando en otra parte de su trabajo acerca de la estrategia general de Chile, “como Estado Intermedio” y “pragmático”, de apertura económica hacia el mundo, Ross delimita dos fases claramente marcadas: una, la de 1975-1989, donde Chile debió hacer de la necesidad una virtud y el aperturismo en gran escala y practicado casi de manera indiscriminada se impuso como única forma de superar las severas restricciones impuestas por el alto grado de aislamiento externo de aquellos años; y dos, la de 1990-2016, en la que

[...] los buenos resultados económicos asociados a la continuidad, extensión y perfeccionamiento del modelo de inserción internacional reforzaron la legitimidad del proceso global y fortalecieron el aspecto internacional de la estrategia chilena (Ross, 2020, p. 172)⁶²³.

Así, pues, a partir de este nueva talla y estatura, obtenida a través de un avance objetivo en materia de reputación global, aparecen incluso algunos fantasiosos sueños de grandeza vinculados a presuntos liderazgos en espacios acotados de su entorno, a los que Ross alude en un tono incluso irónico:

La relación asimétrica de Chile con actores más poderosos ha dado como resultado el reconocimiento internacional del país, expresado en una serie de indicadores que ilustran esta nueva posición, que ha reforzado cada vez más la capacidad relativa de negociación del país y ha llevado a algunas personas a tener ilusiones sobre la capacidad del país para ejercer liderazgo a nivel regional (Ibídem, p. 174).

Como sea, el “despegue” económico de Chile, un dato verificable y que resiste ser sometido a distintas pruebas de falsación, en base a la medición de indicadores objetivos, no lo exime, desde luego, de ser un experimento expuesto a críticas. Y en ese sentido tampoco han faltado sobre la mesa visiones y

⁶²² “En la política chilena, China tuvo un papel funcional ya que el Gobierno de Unidad Popular (1970-1973) fue un aliado político para equilibrar la enorme influencia que tuvo Estados Unidos en los gobiernos de Allende (1970-1973) y Pinochet (1973-1990), y como socio comercial de los gobiernos democráticos, desde 1990 hasta el presente. Lógicamente, era una relación entre un gigante que ya no está ‘dormido’, como se refleja en la cita de Napoleón (Ross, 2002), y un enano. Este vínculo ha estado marcado por el utilitarismo y, por lo tanto, ha sido típicamente funcional y superficial (Ross, 2020, p. 181)”. Pese a que el adjetivo “superficial” no resulta demasiado encomiástico a la hora de calificar el estado de la relación sino-chilena, Ross modera enseguida sus palabras al indicar que el “superciclo de las materias primas”, que se vivió entre 2000 y 2013, propició “un aumento de los intercambios culturales” y “un interés genuino por conocernos más”.

⁶²³ Sin temor en caer en elogios superlativos o exageraciones, Ross incluso llega a afirmar que “esta última ha sido la etapa más brillante de la política exterior nacional hasta la fecha, pues logró institucionalizar a través de relevantes acuerdos (AAP,2 ACE,3 y TLC4) los vínculos de Chile con las principales áreas económicas del mundo (Ibídem, p. 172)”.

enjuiciamientos analíticos que ponen el acento en los costos en materia de autonomía e incluso en las posibles trabas a un proceso de desarrollo armónico y equilibrado que conlleva la adopción de un aperturismo a ultranza, en el terreno económico.

Un buen ejemplo de esta actitud cuestionadora y, por momentos, escéptica frente a los riesgos de la apuesta del “modelo chileno” de posicionamiento ante el mundo lo ofrece Bernal Meza, quien, en su “Historia de las Relaciones Exteriores de Chile”, lanza sucesivos dardos, enfocados de manera particular en las acciones llevadas a cabo, en materia de política externa, desde 1990 en adelante. Según él, en este período histórico determinado,

- [...] Los partidarios del realismo y las opciones pragmáticas se aplicaron más sobre la estrategia económica internacional individual que al impulso de la integración sudamericana. El alejamiento de la región sudamericana —o la debilidad de un esfuerzo convincente en pos de la integración y la cooperación latinoamericanas— tiene su explicación, en términos de conceptos y pensamientos en relaciones internacionales; en el hecho que la apelación a la *autonomía* como un pensamiento de política exterior que la sostiene y los esfuerzos por la integración regional desaparecen del discurso de la política exterior chilena (Bernal Meza, 2020, p. 648)⁶²⁴.
- [...] el paradigma del regionalismo abierto alejó a Chile de casi todos sus vecinos regionales, con la excepción de México y Colombia y si bien el modelo ideal del Estado *logístico* fue compartido por Brasil, ello no posibilitó un mejor relacionamiento con esa potencia regional porque Brasil no compartió la visión sobre el *regionalismo abierto* y la apertura económica y porque en un período importante Chile rivalizó con Brasil por el liderazgo sudamericano (Ibídem, p. 649).
- Los gobiernos de la Concertación hicieron de la política exterior chilena la política de un Estado comercial —que en cierta forma venía desde el régimen militar— contenida en un *realismo pragmático*, lo que explica la ausencia de formulaciones novedosas y originales, puesto que la academia, predominantemente, acompañó esas gestiones de gobierno y Piñera se sintió muy cómodo en continuar esa política. La centroderecha no cuestionó la política exterior seguidas por la Concertación y la Nueva Mayoría (Ibídem, p. 649).

Independientemente de lo ácidas que para algunos puedan resultar estas críticas, que, como todo juicio de valor, son un aporte al debate y no constituyen ni de lejos una verdad definitiva, es necesario reconocer, sin embargo, que el propio autor niega o discute al menos, dialécticamente, en otras partes de su extenso libro algunas de las aseveraciones que ha hecho antes con tanta firmeza. De hecho, el

⁶²⁴ Las cursivas que aparecen en todos los textos citados, desde aquí hasta el final de estas Conclusiones del Capítulo V, proceden de las fuentes originales, salvo que se haga de nuestra parte mención expresa de que ello no es así.

propio Bernal Meza no tiene empacho en declarar que en esa misma etapa:

- [...] Económicamente, Chile creció en todos los órdenes, disminuyó la pobreza; aumentó y mejoró su inserción en la economía mundial y, según todos los indicadores, pasó, en treinta años, de ser un país pequeño, visto como un actor menor y de poca influencia regional e internacional, a ser un país mediano; que fue creciendo conjuntamente a su capacidad económica, en el desarrollo, la reducción de la pobreza y en recursos de poder tangibles, incluyendo los militares y muy lentamente en los intangibles, como el desarrollo científico y tecnológico y la especialización de recursos humanos a alto nivel (Ibídem, p. 554).
- [...] El país creció en su influencia en el mundo. Los veinte años de la Concertación, 1990-2010, representan la etapa de mayor auge y ascenso en la presencia y significación del país desde la guerra del Pacífico. Según Fuentes, la política exterior se transformó en la palanca fundamental del desarrollo económico (Ibídem, p. 554).
- [...] Con la herencia recibida del régimen militar, a partir de 1990 Chile se había adelantado quince años al resto de la región y había dado los pasos hacia la construcción del nuevo modelo ideal de Estado, el “Estado logístico” [...] A este proceso, la política exterior de la Concertación le incorporó los principios dinámicos de inserción internacional como el multilateralismo; profundizó el paradigma del regionalismo abierto —desde la pura apertura económica a la incorporación de otros temas en la agenda, como la cooperación y la preocupación por la infraestructura— y mantuvo lo tradicional: el realismo en las relaciones con los vecinos del norte (Ibídem, p. 556).

Pero no obstante el reconocimiento expreso de tales éxitos económicos y políticos, de carácter incuestionable, a la luz de las cifras y los datos empíricos, Bernal Meza tampoco se priva, más adelante, en otro tramo de su trabajo, de clavar nuevamente el estilete de la crítica, apuntando a los “intereses fenicios” que, en su visión, movilizaron esa expansión y denunciando a las inequidades sociales que crecieron o se mantuvieron al amparo y a pesar de esos reconocidos logros:

[...] Al finalizar el período de la Concertación, en 2010, Chile presentaba dos imágenes: la de un país exitoso que supo sacar ventajas tempranas de los cambios que se operaban en la economía mundial y la de un país que se guiaba por intereses fenicios, cuya expansión internacional era el resultado externo de la concentración económica interna; con una deficiente distribución de los ingresos, cuya internacionalización económica solo favorecía a los mismos grandes grupos económicos que dominaban la economía nacional (Ibídem, p. 557).

La visión general de Bernal Meza, en un sentido más diacrónico y totalizador, es que, en la historia de la política externa chilena, desde los orígenes de la era republicana, persiste

[...] un proceso contradictorio entre los deseos nacionalistas, que se manifestaron —y aún lo siguen haciendo— en rasgos específicos y en prácticas de la política exterior, y la sumisión, dependencia y adaptación estructural de la formación nacional respecto de otras

centrales (Ibídem, p. 636)”⁶²⁵.

Con todo, una de sus preocupaciones más patentes, que aparece subrayada con vehemencia en distintas partes de su texto, es el hecho de que la opción por el regionalismo abierto, premeditada y adoptada por un consenso casi unánime de su élite, puso a Chile de espaldas a la región. Lo que, en su opinión, es un profundo y craso error.

- [...] La Concertación no optó por América Latina ni tampoco por América del Sur, aun cuando estas continuaron permaneciendo como intereses prioritarios en el discurso y los programas de política exterior (Ibídem, p. 551).
- [...] Aún hoy, después de veinte años, está ausente una explicación que nos permita entender por qué Chile fue al Mercosur sin estar dentro del Mercosur; salvo que ella sea la respuesta que Chile encontró para permanecer cercano a los dos mayores países de Sudamérica sobre cuya alianza se sostenía dicho acuerdo de integración (Ibídem, p. 552).
- [...] América Latina y Sudamérica no fueron prioridad de la política exterior para la Concertación, así como tampoco lo serían para el primer gobierno de Piñera y el segundo gobierno de Bachelet, lo que hizo una continuidad desde septiembre de 1973 (Ibídem, p. 562).

Argumentos todos ellos que, en lo esencial, también forman parte del repertorio de una línea crítica más extendida y que se refleja, a su vez, en la obra de autores no chilenos, como es el caso del brasileño Marcos Cordeiro Pires y el argentino Gustavo Santillán, quienes aportan puntos de vista coincidentes con los antes expuestos. Para ambos, los países de la región “no actúan como un bloque”, ante los estímulos y presiones exógenas a las que se ven sometidos, “ya que cada país ajusta su estrategia internacional a sus limitaciones externas”. Y avanzando en tal sentido, establecen una dicotomía y una diferenciación radical y tajante entre la conducta de dos bloques o dos subconjuntos de bloques regionales en Latinoamérica, definiendo sus respectivos roles y posicionamientos a partir de su forma de vinculación con China.

[...] A modo de generalización, podemos clasificar a los países de la región en dos grupos con intereses distintos en su relación con China. El primero de ellos se definiría por la búsqueda de una mayor autonomía nacional y una mayor integración regional, como los países de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de América (ALBA) y el Mercosur. Por otro, los países asociados a las tesis del libre comercio, específicamente los vinculados a la Alianza del

⁶²⁵ Momentos de autonomía se vivieron, a su juicio, en los gobiernos de José Manuel Balmaceda, Pedro Aguirre Cerda y Salvador Allende. Etapas de extrema subordinación frente a EE.UU. se vivieron, siempre según la visión del autor, durante el gobierno de Gabriel González Videla (1946-1962) quien profundiza la “penetración política y económica” del país del Norte en Chile, en tiempos de agudo conflicto bipolar Este-Oeste.

Pacífico y los pequeños países de Centroamérica y el Caribe (Cordeiro Pires; Santillán, 2014, p. 350).

Prosiguiendo con su análisis, se señala que todos estos actores, sin distinciones mayores, se ven de alguna forma atraídos por la irresistible fuerza magnética y las ventajas materiales que supone forjar algún grado de aproximación a China, en la medida en que “el poder centrípeto de su enorme mercado” y sus “vastos recursos financieros en busca de oportunidades en el exterior han suplantado algunas veces el papel otrora reservado a Estados Unidos”. De cara a este desafío, y siempre siguiendo esta conceptualización,

[...] se puede ver que la relación con China por parte de los países del primer bloque tiende a ser más “política”, a pesar de los fuertes lazos comerciales y financieros. Los países del segundo bloque, en cambio, tienden a reforzar los aspectos “económicos” de la relación bilateral, no buscando alianzas ni coordinaciones a nivel multilateral (Cordeiro Pires; Santillán, 2014, p. 352).

Una caracterización que resulta problemática y difícil de aplicar, al menos en el caso de Chile, pues, tal como ha quedado evidenciado a lo largo de las discusiones y evidencia empírica acumulada en este capítulo, es posible constatar que el Estado chileno —al margen de los ocasionales detentores del poder político— siempre ha velado para que los estrechos lazos económicos, centrados durante mucho tiempo en el intercambio comercial, pero extendidos también, como hemos visto, con cierta lentitud, a partir de la segunda década del siglo XXI al campo de las inversiones, estuvieran rodeados y acompañados de una compleja y densa malla de actos oficiales.

Actos que incluyen, por ejemplo, visitas mutuas de alto nivel, mecanismos de consultas regulares, participación en cumbres multilaterales —tipo APEC o Foro CELAC-China—, acuerdos de cooperación científica y tecnológica, intercambios entre Fuerzas Armadas, etcétera, y de los cuales el TLC y sus sucesivas mejoras y ampliaciones son un aspecto relevante, pero no el único, que dinamiza y le da empuje y profundidad a esta relación.

De otro lado, cabe preguntarse si era una alternativa plausible y aceptable para Chile anclarse en forma exclusiva a proyectos regionales de integración, todavía en proceso de trabajosa y lenta construcción y de incierto resultado, que necesariamente implican ceder grados importantes de soberanía y autonomía, cuando ya había iniciado desde 1994, con su ingreso a APEC, la larga marcha que lo llevaría a ser un país pionero, en la región, en su asociación al sector más

dinámico y potente de la economía mundial: el Asia-Pacífico. O al sellar, por otra parte, una temprana alianza comercial con China, mediante la firma del inédito TLC, en 2006.

Ambas preguntas están lejos de ser retóricas o un mero ejercicio contrafactual, y expresan, sin duda, los dilemas que ha debido enfrentar Chile a la hora de definir una estrategia de inserción internacional. La que, en última instancia, se ha inclinado por la opción de desarrollar una economía abierta y altamente competitiva que le posibilite ser un *hub*, a nivel de infraestructura terrestre, marítima y aérea, y una plataforma moderna y eficiente de servicios para contribuir a facilitar las interacciones de la macrozona asiática con toda la región ALC.

Las razones de esta elección están sustentadas, además de por una práctica concreta de intensa vinculación con los mercados externos, por un diagnóstico de base: la idea de que la “globalización” o “mundialización” capitalista es un proceso irreversible que, a pesar de enfrentar ciertos obstáculos y amenazas de tipo mercantilistas que procuran ponerle freno, ya no admite marcha atrás.

Esa apuesta central queda claramente explicitada en un trabajo de Briones y Dockendorff, destinado a analizar los elementos de continuidad y cambio en la política exterior chilena en el primer gobierno de Piñera (2014-2018), pero en el que, a su vez, se reseñan algunas premisas fundacionales de la “doctrina” externa chilena instaurada en los años 1990.

De hecho, ambos autores esbozan una suerte de “libro de jugadas” o manual de uso, sintetizado en pocas líneas, a través de citas extraídas de diversos textos de Alberto Van Klaveren, ex director del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, ex Subsecretario de Relaciones Exteriores (2006-2009) y segundo Canciller del gobierno de Gabriel Boric, designado en ese cargo en marzo de 2003⁶²⁶.

[...] Partiendo de la base de que Chile no renunciaría a la orientación global de su política comercial (Van Klaveren, 2011), el “regionalismo abierto” permitió superar la ausencia de consensos entre los países de la región respecto de los modelos de desarrollo, pero también en lo relativo a otras materias políticas sensibles, como derechos humanos, seguridad internacional y medio ambiente (Van Klaveren, 1998: 77). Con todo, la estrategia de la política exterior chilena se habría basado en la libertad y la promoción del comercio global (Van Klaveren, 1998 y 2011)

⁶²⁶ Van Klaveren reúne en si mismo la rara condición de académico, prolífico y estudioso, y *policymaker*, ya que, además de los cargos mencionados, fue Director de Planificación de la Cancillería (1996-2001) y embajador de Chile en Bélgica (2001-2006).

(Briones; Dockendorff, 2015, p. 121).

En función de lo antes dicho se desprende, asimismo, un corolario insoslayable: el hecho de que la política internacional chilena

[...] se ha caracterizado por su pragmatismo y por el énfasis⁶²⁷ en el aspecto económico-comercial. *Todo ello a expensas del componente político de la política exterior e incluso de dar mayor profundidad a las relaciones vecinales* (énfasis nuestro) [Oyarzún, 2013] (Ibídem, p. 121).

A los factores ya apuntados, podrían agregárseles otros dos rasgos, que son más bien de carácter subjetivo, pero que de cualquier modo inciden en el campo de la creación de percepciones e intenciones ideacionales: i) el carácter insular de los chilenos que hace que “a pesar de haber logrado una inserción plena en la economía globalizada, persiste la desconfianza hacia el exterior y un cierto rechazo a involucrarse en los asuntos del vecindario, pues los costos de ello se visualizan como mayores que sus beneficios (Fuentes, 2011)”. Y ii), y asociado íntimamente a lo anterior, el hecho de que pese a participar en “múltiples iniciativas colectivas, que crean la imagen de un país asociativo”, no se compromete plenamente con ellas.

Desde el punto de vista de la confianza internacional, creer en Chile como individuo es fácil, por sus cualidades institucionales. Pero creer en él como aliado, es difícil. Es un pequeño gato montés, agreste, oportunista y agazapado en sus desconfianzas (Escobar, 2011).

O bien, como apuntó César Ross (2020), quien acudió a otra metáfora inspirada en el mundo animal para describir algunos componentes identitarios propios del comportamiento de Chile en el sistema internacional, al definir, en particular, su tipo de vinculación con China: un país que es como un colibrí, pequeño y ágil, y especialmente apto y veloz para aprovechar sus oportunidades,

[...] (el colibrí) debe consumir néctar de muchas flores; no puede elegir solo una flor para alimentarse, sino que debe ir de flor en flor para sobrevivir. El colibrí no parece tener un gran efecto en la naturaleza, pero juega un papel importante: a medida que se mueve de flor en flor, conecta plantas de la misma especie y, por lo tanto, ayuda en su reproducción. Chile, sin ser una gran potencia, forma parte de la cadena de valor global y, por lo tanto, está presente en muchos productos industriales que contienen cobre, acero, molibdeno, plata, oro, madera y otros elementos de producción nacional (Ross, 2020, p. 182)⁶²⁸.

⁶²⁷ Nos atreveríamos a agregar: no excluyente.

⁶²⁸ Versión en inglés: “[...] so it must consume nectar from many flowers; it cannot choose only one flower to feed from, but it must go from flower to flower to survive. The hummingbird does not seem to have a large effect on nature, but it plays an important role: as it moves from flower to flower, it

El panda, en cambio (en este caso, China, para efectos de la comparación), es “grande, con movimientos lentos y sin prisas”, y encuentra su alimento en su ambiente cercano, por lo cual “apenas compite con nadie más”.

[...] El panda, consciente de su propio tamaño, se mueve lentamente, pero cada centímetro de progreso genera un efecto visible en su entorno. China, debido a su “perspectiva económica”, alcanzó tal tamaño y peso dentro de la economía mundial, es decir, en primer o segundo lugar en el mercado mundial (dependiendo de la metodología utilizada). Sin embargo, cada movimiento realizado por China parece ser solo un segundo en su larga historia, un eslabón en una cadena muy larga, un grano de arroz en una cosecha completa (Ross, 2020, p. 182)⁶²⁹.

“Ambas criaturas —concluye Ross— viven en lugares distantes, no interfieren directamente entre sí, y podrían sobrevivir sin la más mínima interacción, pero las circunstancias las han puesto en el mismo camino y han encontrado la manera de entenderse”.

connects plants of the same species and thereby it helps in their reproduction. Chile, without being a major power, is part of the global chain of value and so is present in many industrial products containing copper, steel, molybdenum, silver, gold, timber, and other elements of national production”.

⁶²⁹ Versión en inglés: “[...] The panda, aware of its own size, moves slowly, but each centimeter of progress generates a visible effect in its environment. China, due to its “economic miracle”, reached such a size and weight within the world economy, that is, in first or second place in the world market (depending on the methodology used). However, each movement made by China seems to be just one second in its long history, one link in a very long chain, one grain of rice in a whole harvest”.

6 CONCLUSIONES GENERALES

[...] Nada importante puede venir del Sur. La historia nunca se ha producido en el Sur. El eje de la historia comienza en Moscú, de ahí pasa a Bonn, cruza a Washington y luego va a Tokio. Lo que sucede en el Sur no tiene importancia (Henry Kissinger, 1969)⁶³⁰.

[...] los países situados fuera de nuestra zona inmediata de supremacía, o sea, los grandes Estados de América del Sur (Argentina, Brasil y Chile) pueden intentar contrabalancear nuestro poder a través de una acción común o mediante el uso de influencia de fuera del hemisferio (Nicholas Spykman, 1942)⁶³¹.

El propósito principal de este trabajo, indicado en la Introducción, fue intentar dar respuesta a un interrogante central que, a nuestro juicio, nos permitiría avanzar, bajo la forma de círculos expansivos y concéntricos, hacia otras áreas del conocimiento que también movilizaban nuestro interés investigativo. La pregunta en cuestión es: ¿Cómo articulan y despliegan Brasil y Chile sus políticas externas ante el ascenso chino y, a través de ellas, amplían o reducen sus espacios y márgenes de autonomía y maniobra para actuar de acuerdo a sus conveniencias y expectativas, y en función de los recursos de los que disponen, en el marco de una disputa hegemónica global entre EE.UU. y China, cada vez más intensa?

Una vez dilucidado este asunto, sería posible, a nuestro juicio, abordar algunos interrogantes secundarios que surgen a partir del esclarecimiento de esta incógnita basal. Por ejemplo: ¿Cuáles son las restricciones, condicionamientos y oportunidades que esta competición estratégica les presenta como países intermedios? O bien: ¿Cómo será la relación, en una perspectiva mucho más amplia, dada la diversidad y heterogeneidad que caracteriza a la región —que atraviesa, además, por un momento político de dispersión e irrelevancia extrema—, entre China y América del Sur en los próximos diez o veinte años?

Tomando como base de análisis un período histórico determinado (2006-2016), se buscó desde allí hacer pie para partir a la búsqueda de las variables y ejes fundamentales que, a nuestro entender, estructuran un campo de estudios, el de las relaciones sino-latinoamericanas, que se encuentra aún en etapa de

⁶³⁰ Cita tomada de “The Price of Power. Kissinger, Nixon, and Chile”, investigación de Seymour Hersh, publicada en *The Atlantic*, diciembre de 1982.

⁶³¹ Spykman, N. (1942), *America's Strategy in Politics*, Harcourt, Brace and Company, Nueva York, USA.

formación y desarrollo. Aunque ya exista, en forma embrionaria, una comunidad epistémica potente y heteróclita que, nutrida desde perspectivas teóricas diversas y con miradas políticas e instrumentos metodológicos dispares, merece ser considerada y valorada como tal. Vale decir, como un espacio vivo y animado por constantes discusiones y debates que se erigen como vigas maestras y puntos de apoyo de un andamiaje en proceso de construcción.

Así, entonces, y tras definir de manera clara que nuestro enfoque obedece a una premisa clara —la de situarnos en un lugar de habla y una visión epistemológica de matriz esencial y profundamente latinoamericana, y afincada en el Sur Global, sin que esto signifique, desde luego, desdeñar otras conceptualizaciones—, nos abocamos a la tarea de delimitar un marco analítico de referencia que hiciera posible mapear, desmontar y decodificar, paso a paso, el desafío planteado por el ascenso chino y su impacto e influencia en la región sudamericana. Con énfasis, por cierto, en los casos de Brasil y Chile, escogidos como unidades de análisis preferenciales y específicas, con objeto de acotar la investigación y hacer de ella un esfuerzo viable y abordable.

¿Por qué se eligió a estos dos países como puntos focales y unidades centrales de observación? La razón también fue, a su turno, explicitada en el prefacio de este trabajo, cuando apuntamos que, siendo dos países de tamaños y envergaduras muy diferentes en el sistema internacional de distribución de poder, Brasil y Chile personifican y encarnan dos modos bastante singulares —e incluso dicotómicos, a veces— de aproximación a China como superpotencia emergente.

En consecuencia, nos pareció pertinente y, por ende, también, válido y desafiante, encarar un esfuerzo investigativo que tuviera como finalidad contribuir a aportar y sistematizar conocimiento sobre las características identitarias que involucran estas dos modalidades o modelos de acercamiento a un “gigante en ascenso”, como es China, con rasgos y particularidades muy definidas. Así, si por un lado Brasil se proyecta como un país de dimensiones continentales que, al igual que la RPC, se propone corregir, desde la dinámica Sur-Sur y la plataforma BRICS, las desigualdades flagrantes, consagradas en una arquitectura institucional construida para favorecer a los países vencedores en la II Guerra Mundial, Chile desearía ser visto como un *free rider*, movedizo y ágil, que le da preferencia a los Tratados de Libre Comercio sobre cualquier otro tipo de acuerdos y que, en materia de integración regional, privilegia los compromisos relativamente laxos o, en su

defecto, dirigidos hacia objetivos específicos, antes que enfocarse en el diseño de grandes relatos o narrativas.

O, si se quiere, y haciendo una lectura más anclada en los encuadres típicos de la escuela realista en RI: dos países que podrían postular a ser paradigmas de opciones absolutamente diferenciadas y contrastantes, en materia de política externa.

De una parte, Brasil, que alienta legítimas aspiraciones a ser líder regional e ingresar a las “grandes ligas” de la política internacional, basado en razones objetivas (población, territorio, riquezas naturales, cultura institucional soberanista y de rechazo casi automático a los llamados “Tratados asimétricos”, que, a juicio de muchos autores brasileños, han retrasado su desarrollo y sus potencialidades en el pasado)⁶³²; y, de otro lado, Chile, un país entre pequeño y mediano en la escala jerárquica de la distribución del poder, que no posee grandes ambiciones ni deseos de ejercer otro tipo de liderazgo en su región geográfica que vaya más allá de un difuso y pretendido “liderazgo de influencia”, a nivel conceptual, y que, según algunos estudiosos (véase, p. e., Bernal Meza, 2020) ha llegado, sin embargo, a tener ciertos momentos de proyección internacional que no se condicen, en rigor, con sus atributos materiales de poder⁶³³.

Con todo, y apuntadas ya las diferencias más ostensibles que saltan a la vista al comparar los dos países que se han seleccionado como objetos de estudio, cabe apuntar que tanto Brasil como Chile (y sus consiguientes modelos de política exterior) comparten una característica crucial, en un trabajo como el que nos ocupa: ambos han conseguido concitar algún grado de “atención especial”, por así llamarlo, de parte de China, desde el momento en que se inició el denominado “desembarco chino” en la región⁶³⁴. Un proceso que parte, si es que hubiese que datarlo con una fecha específica, con la pionera visita del Presidente de la RPC, Yang Shangkun, a Latinoamérica, en 1990, en una gira que incluyó a cinco países:

⁶³² Un ejemplo de esta “marca” negativa y oprobiosa en la política exterior brasileña, que aparece asociada a la suscripción de Tratados comerciales, en particular, con Gran Bretaña, sobre todo en el siglo XIX, en condiciones desfavorables para Brasil, se encuentra registrada en múltiples trabajos de Amado Cervo. Sobre todo, en su *História da Política Exterior do Brasil*, escrita junto a Clodoaldo Bueno.

⁶³³ Bernal Meza señala, por citar un caso, que después de la Guerra del Pacífico (1879-1884), que enfrentó a Chile con Perú y Bolivia, su poder naval podía rivalizar con el de Brasil e incluso con el de Estados Unidos.

⁶³⁴ Un mero recuento de la lista de visitas de autoridades chinas de alto rango, incluyendo a Presidentes, Primeros Ministros y cancilleres, a Latinoamérica y el Caribe ubica, sin lugar a duda, a Brasil y Chile como destino preferente y favorito de muchos de esos viajes.

Brasil, Chile, Argentina, México y Uruguay. Y que, desde el punto de vista de Beijing, fue muy significativa puesto que era la primera salida al exterior de un mandatario chino desde que Occidente aplicó sanciones a ese país tras los incidentes de la Plaza Tiananmen, en 1989, e implicaba, en el fondo, la ruptura de un breve pero complejo período de “aislamiento internacional (Sun Yanfeng, 2011)” de la RPC.

Por distintos motivos, Brasil y Chile ofrecen al parecer atractivos que China no está dispuesta a ignorar o subvalorar, y que hemos condensado sumariamente en cinco puntos para el caso de Brasil, y siete para el de Chile. A saber:

- Brasil: i) tamaño de sus mercados y capacidad de provisión en gran escala de soja, hierro, petróleo y proteína animal, para mencionar sólo algunos de sus recursos primarios más exportados; ii) complementariedad general de sus mercados, que colisionan, no obstante, en algunos sectores de productos manufacturados; iii) ejercicio aceitado y pragmático de la diplomacia de *barganha* entre ambas partes (p. e., venta de aviones Embraer, al final de cada visita presidencial a Beijing); iv) fuerte cultura institucional de construcción, implementación y mantención de acuerdos, incluso en momentos bajos de la relación bilateral; v) existencia de la plataforma BRICS, como espacio de convergencia y acción común, pese a la heterogeneidad de sus integrantes.

- Chile: i) principal país productor de cobre del mundo (concentra el 27% de la producción global); ii) posición geográfica con borde costero extendido y ribereño del Asia Pacífico; iii) modelo de economía abierta, con múltiples Tratados de Libre Comercio que amplifican su potencial económico y su perfil de país exportador; iv) en concordancia con lo anterior, temprana incorporación a APEC, que concentra el 50% de la producción mundial, y de la que son socios, en pie de igualdad, EE.UU. y China; v) en la misma perspectiva, miembro fundador del Acuerdo Transpacífico de Asociación Económica Estratégica (P4), firmado en Nueva Zelanda, en 2005; vi) activo negociador y protagonista del Tratado Integral y Progresivo de Asociación Transpacífico (TPP-11 o CPTPP, por su sigla en inglés), suscrito en Santiago, en 2018; vii) fundador de la Alianza del Pacífico, que lo vincula a Colombia, México y Perú, desde 2011, tras la firma de la Declaración de Lima.

No son estos, sin duda, los únicos factores que propician el interés de China por establecer lazos firmes y duraderos de cercanía. También hay aspectos políticos y geopolíticos determinantes que sustentan esta política de “brazos

abiertos” ejercida por ambos lados de la ecuación. Alguna vez Kissinger le comentó a un canciller chileno que “Chile era una daga apuntando hacia la Antártida” y es conocida la frase de Richard Nixon cuando afirmó que “donde vaya Brasil, irá Latinoamérica”, la que probablemente también le fue inspirada por su consejero de Seguridad y luego Secretario de Estado, Henry Kissinger. Pero, esbozados ya de manera somera estos condicionantes de gran peso e incidencia en el cuadro general de la situación, centrémonos en la hipótesis de base que, a grandes rasgos, ha guiado esta investigación y que está fundada en el siguiente argumento⁶³⁵:

“A la luz de las experiencias vividas entre 1990 y 2010, durante la “primera fase” de la llegada y expansión china en la región, cuyo rasgo determinante fue la compra de *commodities* en gran escala, *lo más probable es que las vinculaciones China-América del Sur continuarán transitando dentro de un mismo patrón de relacionamiento*⁶³⁶. Vale decir, a través de acuerdos bilaterales, minilaterales (Kahler, 1992; Naim, 2009; Patrick, 2015; Fathah, 2022) y puntuales antes que en el marco de un enfoque estratégico multilateral y extendido. Y con una notoria y casi absoluta primacía de la lógica comercial, dominada por las urgencias del caso a caso y la coyuntura específica, por encima de definiciones políticas que requieren de planificación y consensos a nivel de elite, dos elementos definitivamente ausentes en los procesos de toma de decisiones de la subregión (Vigevani; Magnotta, 2018)”.

En la misma línea de lo expuesto antes, y tras un exhaustivo análisis, enfocado de manera particular en el período 2006-2016, a partir de la evidencia empírica acumulada y de la evaluación de distintos puntos de vista expresados de modo secuencial en la literatura del área, es posible afirmar que nuestra hipótesis de trabajo está ampliamente validada por la praxis y la experiencia concreta. Los llamados de China a entablar un diálogo multilateral, destinado a definir los términos del intercambio y dados a conocer a través de dos Libros Blancos (2008 y 2016), fueron virtualmente ignorados por la región en su conjunto⁶³⁷ y lo único parecido a ello que persiste en pie, en una región bastante desintegrada e irrelevante en el

⁶³⁵ El párrafo reproducido a continuación es una cita textual tomada de la Introducción de este trabajo. Y es por ello que está entre comillas. Sólo los nombres de los autores vinculados a la definición de “minilateralismo” no aparecían mencionados en el texto en cuestión, sino en una nota al pie.

⁶³⁶ El énfasis de la cursiva es nuestro.

⁶³⁷ Sólo Brasil, Chile y México dieron respuesta oficial a algunas de estas iniciativas chinas.

plano internacional (Schenoni; Malamud, 2021), es el Foro China-CELAC, cuya tercera reunión, a nivel ministerial, se celebró en diciembre de 2021, en forma telemática.

La estrategia —o falta de estrategia, mejor dicho— de un espacio regional altamente fragmentado y cuyos tímidos intentos de integración se han visto frustrados repetidamente, ha propiciado que lo que hemos denominado el “bilateralismo de rasgo fenicio” siga siendo la única alternativa plausible y predominante que tiende a revalidarse a la hora de definir los modos más usuales de vinculación con China. En ese sentido, la experiencia que tal vez mejor ilustró el penoso “estado del arte” en esta materia fueron los perniciosos efectos que dejó expuesta la pandemia del coronavirus, en 2019, donde cada país privilegió el “sálvese quien pueda” y la respuesta individual al momento de salir a buscar vacunas y otros insumos para combatir la catastrófica emergencia sanitaria.

En síntesis, y tal como fue manifestado en el prefacio de esta investigación: la región continúa privilegiando (y probablemente lo seguirá haciendo durante mucho tiempo aún) los entendimientos bilaterales vis a vis con China “en desmedro de la acción colectiva y coordinada de países que, al menos en teoría, podrían obtener mejores condiciones de negociación, ante actores extrarregionales, si actuaran en bloque y no en forma separada”.

Una vez dicho esto, conviene hacer, no obstante, algunas consideraciones generales en torno al concepto de triángulo como soporte argumentativo relevante de nuestra investigación y al contexto global de la época sometida a estudio que influencia e impulsa de manera decisiva los flujos e interacciones que tuvieron lugar dentro de ese marco de referencia.

A nuestro juicio, es factible afirmar de manera responsable y fundada en datos que la década transcurrida entre 2006 y 2016 marca la última etapa de lo que se podría llamar la “globalización abierta o desregulada” —cuyo punto de arranque es el “momento unipolar” de EE.UU., vivido a partir de la Guerra del Golfo (agosto de 1990) y tras la disolución de la URSS (diciembre de 1991)—, y que sufre una mutación importante cuando asume Trump como Presidente, el 20 de enero de 2017, y uno de sus primeros actos consiste en retirar a su país del TPP (Acuerdo Transpacífico de Cooperación), impulsado por el gobierno de Obama hasta el último año de su mandato, en 2016. Lo que viene después ya no es la globalización sin prácticamente trabas, más allá de las habituales barreras arancelarias, como

había funcionado hasta entonces, y se entra en la fase de lo que podría ser denominada una “mundialización administrada y negociada”, lo cual queda en evidencia de forma palmaria y elocuente cuando, en marzo de 2018, el mandatario estadounidense desata una “guerra comercial” contra China, elevando las tarifas de importación de varios productos⁶³⁸.

Este reacomodo de la política comercial de EE.UU. tiene efectos tectónicos globales que se prolongan hasta el presente. Y hace que, a partir de ese instante, la agudización creciente de las tensiones entre las dos potencias hegemónicas se convierta en el *framework* que articula y reordena todas las demás líneas de fuerza que operan en el sistema internacional. Para el estudio de los expertos en el área de las Grandes Estrategias, queda el análisis de las motivaciones que llevaron a este brusco viraje de parte de Washington, en relación a la forma de manejar y procesar su rivalidad con la potencia ascendente. Una explicación posible la ofrece Kissinger, citado por Brahm (2001), que alude a la incapacidad casi permanente de las élites bipartidarias en EE.UU. de comprender adecuadamente la historia y la cultura, en materia de relaciones internacionales, de China.

[...] los republicanos ven a China como una amenaza; los demócratas la ven como un laboratorio de difusión de los valores norteamericanos. Ambos ven a China a través del prisma de la experiencia de su propio partido en los últimos 30 años. Desafortunadamente, demasiados republicanos reemplazaron a China por la Unión Soviética colapsada y quieren tratar con ella con los mismos métodos que aceleraron el colapso del imperio soviético: confrontación diplomática, ostracismo económico y guerra ideológica. Muchos demócratas actúan como si el objetivo principal de la política estadounidense fuera replicar nuestras instituciones y principios en China, aunque nos cueste muchos de nuestros intereses en Asia y sin considerar las complejidades de la historia china (Kissinger, 1998, *apud* Brahm, 2001, p. 63, referenciado por Zhu Zhiqun, 2005, p. 9)⁶³⁹.

⁶³⁸ En esa fecha, Donald Trump anunció su intención de imponer aranceles por valor de 50 000 millones de dólares a los productos chinos bajo el artículo 301 de la Ley de Comercio de 1974, argumentando un historial de “prácticas desleales de comercio”, robo de propiedad intelectual y una transferencia forzada de tecnología americana a China. En enero de 2020, Trump y el viceprimer chino, Liu He, firmaron un acuerdo para discutir bilateralmente sus diferencias en el plano comercial, pero ya nada fue como antes, en este aspecto, entre ambos países. Y la señal hacia el mundo fue que desde ese momento imperaba una suerte de “neomercantilismo” por encima de la liberalización extrema que regía anteriormente en este campo.

⁶³⁹ Versión en inglés: “[...] Republicans see China as a threat; Democrats view it as a laboratory for the spread of American values. Both view China through the prism of their party’s experience over the last 30 years. Unfortunately, too many Republicans have substituted China for the collapsed Soviet Union and seek to deal with it by the methods that accelerated the collapse of the Soviet empire: diplomatic confrontation, economic ostracism and ideological warfare. Too many Democrats act as if the principal goal of American policy should be to replicate our institutions and principles in China, even at the cost of our many other interests at stake in Asia and without regard for the complexities of Chinese history”.

Lo cierto es que esta tendencia irrefrenable hacia una mayor pugnacidad, como forma de relación dominante entre Washington y Beijing, ya venía siendo anunciada por algunos hitos o puntos de referencia que se manifestaron durante el gobierno de Barack Obama, e incluso, antes de su llegada a la Casa Blanca, a través de señales que resultaba difícil obviar. Una de ellas, no la menor, sin duda, fue la emitida en mayo de 2014, al pronunciar un discurso ante los oficiales recién graduados en la Academia Militar de West Point, en el que Obama alertó sin tapujos sobre las ambiciones revisionistas de Rusia y China, y el peligro adicional que representaba el hecho de que países como India y Brasil se perfilaran como eventuales retadores del Orden Internacional Basado en Reglas⁶⁴⁰.

Aunque ya en su campaña electoral, en 2008, en un debate con el republicano John Mc Cain, había hecho una clara advertencia sobre dos asuntos, a su juicio, riesgosos: la condición dominante de China, como poseedor de buena parte de la deuda pública de EE.UU., y que los chinos estuvieran “activos... en regiones como América Latina, Asia y África”, con una presencia sólo “comparable a nuestra ausencia, porque nos hemos centrado en Irak”.

Otro aspecto en el que Obama deja claramente sentada su preferencia por imponerle obstáculos y dificultades al ascenso chino se expresó desde el inicio de las negociaciones para construir un Acuerdo Transpacífico de Cooperación, el ya mencionado TPP, en 2010, y que reunía a las principales economías de la Cuenca del Pacífico, dejando afuera expresamente a China. De hecho, Obama lo declaró explícitamente, cuando en noviembre de 2015 publicó, para que tuviera una amplia difusión, el texto del Tratado, que se suscribiría finalmente en febrero de 2016:

[...] Hoy, las reglas del comercio internacional colocan a nuestros trabajadores y nuestras empresas en posición desfavorable. La asociación transpacífica va a cambiar (esta situación) (...) *El TPP significa que Estados Unidos va a escribir las reglas del juego del siglo XXI* (...) *Si Estados Unidos no lo hace otros países, como China lo harán* (lo cual representaría) (...) una amenaza para los empleos (de los estadounidenses) (Teletrece, 2015)⁶⁴¹.

⁶⁴⁰ RBIO (*Rules-based International Order*, por su sigla en inglés).

⁶⁴¹ “Obama: ‘El TPP significa que EE.UU. va a escribir las reglas del juego del siglo XXI’”, *Teletrece*, 5 de noviembre, 2015, con información de la agencia France Presse. El énfasis en cursiva es nuestro. Nótese que el argumento de la preservación de los empleos de los estadounidenses es recurrente tanto en Obama como en Trump, que se muestran preocupados por la deslocalización de industrias que buscan en el exterior el subsidio que supone contar con una mano de obra más barata, entre otras cuestiones.

Y cuatro años antes, en noviembre de 2011, también había dado una rotunda señal pública en el mismo sentido, al dirigir un mensaje a Parlamento australiano, en el cual expresó su abierta voluntad de redesplegar los efectivos militares de EE.UU. en el mundo, con la intención declarada de propiciar un Pivot o “trampolín” hacia el Asia, que se convertía, así, en el eje focal de las nuevas percepciones de amenazas que la Casa Blanca y el Pentágono consideraban como prioritarias para ser enfrentadas. Discurso que, como se sabe, es la secuela material y concreta de un propósito ya enunciado un mes antes por su secretaria de Estado, Hillary Clinton, quien, en octubre de 2011, en un texto publicado en *Foreign Policy*, planteó la necesidad de articular un vasto proceso de contrabalanceo de fuerzas y de activa contención de la presencia de Beijing en dicha área geográfica.

El redespiegue de fuerzas hacia el Pacífico, en todo caso, ya venía siendo objeto de debate dentro de la comunidad de la defensa en EE.UU., como lo prueba el hecho de que ya en el Informe de la Revisión Cuatrienal de la Defensa, publicado por el Departamento de Defensa de ese país, divulgado el 1 de febrero de 2010, se hacen una serie de consideraciones estratégicas que apuntan a la necesidad de reforzar ese flanco, dentro de un esquema global de reasignación de efectivos y equipos militares. En ese documento, en primer término, se indica que

[...] Estados Unidos se enfrenta a un panorama de seguridad complejo e incierto en el que el ritmo del cambio sigue acelerándose. La distribución del poder político, económico y militar mundial es cada vez más difusa. El ascenso de China, el país más poblado del mundo, y de la India, la mayor democracia del mundo, seguirá configurando un sistema internacional que ya no es fácil de definir, en el que Estados Unidos seguirá siendo el actor más poderoso, pero deberá trabajar cada vez más con aliados y socios clave si quiere mantener la estabilidad y la paz (EE.UU., 2010, p. iii).

Y luego se establecen un conjunto de apreciaciones sobre el rol de China, a la que se observa como una potencia con abiertas intenciones de reformular el orden global. Se argumenta, por ejemplo, que “China sólo ha compartido información limitada sobre el ritmo, el alcance y los objetivos finales de sus programas de modernización militar, lo que plantea una serie de preguntas legítimas sobre sus intenciones a largo plazo (Ibídem, p. 31)”. Y se constata que

[...] la creciente presencia e influencia de China en los asuntos económicos y de seguridad regionales y mundiales es uno de los aspectos más importantes de la evolución del panorama estratégico en la región de Asia-Pacífico y en todo el mundo (Ibídem, p. 60).

Para concluir que EE.UU. “ve con buenos ojos una China fuerte, próspera y exitosa que desempeñe un papel más importante en el mundo”. Y, junto con ello, celebrar “los beneficios positivos que pueden derivarse de una mayor cooperación”. Aunque también se indica que, pese a ello, “la falta de transparencia y la naturaleza del desarrollo militar y los procesos de toma de decisiones de China plantean interrogantes legítimos sobre su conducta e intenciones futuras dentro y fuera de Asia (Ibídem, p. 60)”.

La sumatoria de estos ajustes y correcciones en la estrategia global de la superpotencia hegemónica también se exterioriza, como no podía ser de otro modo, en el ámbito del espacio hemisférico, donde se producen, secuencialmente, acontecimientos que delimitan un notorio “cambio de clima” en lo que había sido, hasta entonces, la atmósfera predominante en lo que se refiere, en particular, a las relaciones sino-estadounidenses.

De ese modo, se pasa de lo que Hakim (2016) calificara como una suerte de “negligencia benigna” o “permisividad tolerante” frente a la “cabeza de playa” económica establecida por China en ALC, a una actitud mucho más hostil y contestataria, donde de algún modo se fijan líneas de contención y de alerta para el recién llegado al “vecindario”, en un proceso que, por cierto, no está exento de contradicciones. Así es como se va gestando un lento proceso de readecuación y ajuste de las políticas de Washington para adaptarse a las nuevas condiciones ambientales y abordar este fenómeno.

De hecho, es Robert Zoellick, ex subsecretario de Estado de George W. Bush, quien da un paso adelante, en 2005, al formular una especie de “doctrina” que lo lleva a reconocer a la RPC como un poder emergente, a la par que la insta a comportarse como una “parte interesada responsable”, en la arena internacional, dada su nueva estatura y peso específico. Y al año siguiente, también durante un gobierno republicano, se inaugura en Beijing el Sub-Diálogo EE.UU.-China sobre América Latina⁶⁴², guiado por un objetivo muy concreto e instrumentado en la

⁶⁴² En paralelo, por cierto, también suceden otras cosas. En marzo de 2007, la RPC anuncia un incremento de su presupuesto militar de un 3% respecto a años anteriores y el vicepresidente de EE.UU., Dick Cheney, dice que esto no es consistente con la meta autoproclamada por China de un “ascenso pacífico” en el mundo. En 2008, China se transforma en el principal acreedor de EE.UU., pues posee un alto número de bonos del Tesoro, y en 2010 en la segunda economía mundial.

práctica por Thomas Shannon: evitar los “malentendidos” respecto al accionar de ambas potencias en el tradicional “patio trasero” de Washington, en consonancia con una línea argumentativa que también está explicitada en el documento dado a conocer por el Pentágono, en 2010, en el cual expresamente se indica que Estados Unidos y China

[...] deben mantener canales de comunicación abiertos para debatir los desacuerdos con el fin de gestionar y, en última instancia, reducir los riesgos de conflicto inherentes a cualquier relación tan amplia y compleja como la que comparten estas dos naciones (EE.UU., 2010, p. 60)”.

Con todo, y pese a que el Sub-Diálogo consigue estabilizarse institucionalmente con reuniones periódicas que sostienen ambas partes desde 2006 hasta noviembre de 2013⁶⁴³, esto no impide que, a la par, se vayan desplegando algunos gestos que demuestran que la incomodidad frente al compromiso chino en la región ya ha derivado en una nueva redistribución de piezas y de recursos sobre el tablero estratégico. En ese sentido, un dato más propio del *hardpower* que del poder suave se agrega a este juego multidimensional donde las dos mayores potencias fijan posiciones y trazan “líneas rojas”, en un movimiento acumulativo y con una irrevocable tendencia al alza: en julio de 2008, el Departamento de Defensa ordena reactivar la IV Flota de EE.UU., encargada de patrullar los mares latinoamericanos, después de casi dos décadas de paralización⁶⁴⁴.

En otro plano, en junio de 2009, se registra otro evento que introduce también, a su modo, una fisura en la relación de EE.UU. con Latinoamérica, cuando en Honduras, el Congreso, el Tribunal Electoral y la Corte Suprema deponen, con el auxilio de las Fuerzas Armadas, al Presidente Manuel Zelaya, tras acusarlo de haber violado el estado de derecho al propugnar la instalación de una Asamblea Constituyente. Zelaya se exilia en Costa Rica y la mayoría de los países latinoamericanos condenan lo que consideran un “golpe blanco”, disfrazado de vestiduras institucionales⁶⁴⁵. EE.UU., en cambio, junto a Colombia, Costa Rica y Perú, respaldan a Roberto Micheletti, como sucesor de Zelaya. Los seguidores de

⁶⁴³ Un pormenorizado y detallado informe de algunos de los aspectos de esta experiencia institucional inédita está registrado en el Apéndice de este trabajo.

⁶⁴⁴ Dicha Flota fue creada en 1943, durante la Segunda Guerra Mundial, y fue disuelta en 1950, cuando quedó subsumida en el seno de la II Flota de EE.UU.

⁶⁴⁵ La Cancillería brasileña, en particular, fue muy activa en su condena ante este quiebre de la estabilidad democrática en ese país centroamericano.

Zelaya dicen, en tanto, que éste fue derrocado por mostrarse demasiado cercano al líder venezolano Hugo Chávez.

La gota que rebasa el vaso y que habla a todas luces de una belicosidad en ascenso, en lo que se refiere a la vinculación sino-estadounidense, al menos en el campo de la retórica, la aporta Hillary Clinton, quien ya como jefa de la diplomacia estadounidense, advierte sobre los presuntos avances chinos e iraníes en la región, en mayo de 2009. Dice la Secretaria de Estado, al quinto mes de haber asumido el cargo, que “los esfuerzos de la administración Bush para aislar a ciertos líderes latinoamericanos han fracasado y ahora EE.UU. debe trabajar para contrarrestar los esfuerzos de China, Irán y Rusia para ganar influencia allí”. Junto con admitir, en una reunión con altos funcionarios del Servicio Exterior, cuyo contenido se filtró a la prensa, que “lo que estamos haciendo no ha funcionado muy bien y, de hecho, *si se observan los avances, particularmente en América Latina, que están logrando Irán y China, es bastante preocupante* (el énfasis en itálica es nuestro)”.

En tales condiciones, podemos observar que una serie de factores condicionantes comienzan a tensionar de manera ascendente y sostenida el espacio del triángulo, entendido éste, según una definición convencional, como un ámbito en que “las acciones entre dos (de estos actores) impactan al tercero, por lo menos en términos de la percepción, análisis y reacción (Creutzfeldt, 2012)”.

Partimos de la base, desde luego, de que el triángulo es un constructo abstracto, demarcado sólo a los efectos de permitir delimitar un análisis teórico, que posibilite confrontar y comparar posiciones, aun cuando su existencia real y tangible está confirmada por el uso recurrente de ese concepto en la literatura de la RI. Apoyado en otra distinción clásica, la de Dittmer (2005), que estudia el triángulo de poder sino-japonés-ruso, en la era de la PosGuerra Fría, en el Nordeste asiático, Tokatlian (2007) define a la relación sino-estadounidense-latinoamericana como un “triángulo promisorio”, en función de las variables que operaban en ese momento dado dentro de este espacio de interacción y que eran más proclives a la cooperación que a la confrontación.

Pero la situación fue evolucionando, a partir de los datos ya conocidos, y se llega a un momento en que la parte más débil del triángulo —es decir, América Latina, que ni siquiera es un actor estatal integrado y único— comienza a verse presionada con fuerza desde los dos vértices de la figura geométrica que la contiene y atenaza. Ante ese contexto, sus opciones son escasas y reducidas, pues

pese a que la literatura especializada contabiliza un sinnúmero de alternativas posibles, en la experiencia real y concreta del espacio hemisférico, éstas han demostrado ser ciertamente acotadas, tal como lo resumen Russell y Tokatlian (2013) en una definición que ya tiene un carácter casi canónico:

[...] en la práctica, la lógica de la autonomía derivó en cuatro opciones estratégicas principales a las cuales recurrieron los países latinoamericanos por más de cien años: el equilibrio blando (*soft balancing*), la diversificación, el repliegue y la unidad colectiva (Russell; Tokatlian, 2013, p. 161).

Un abanico de variables que, en rigor, queda restringido a la aplicación de dos grandes alternativas como *ultima ratio*: la lógica de la aquiescencia y la lógica de la autonomía, como ambos autores problematizan en ese mismo trabajo (Ibídem, p. 160-162). En consecuencia, y dado que el arsenal de recursos y atributos de poder de las potencias en pugna es inmensamente superior a las capacidades que pueden reunir los países que no son potencias establecidas dentro del sistema internacional, se genera una asimetría estructural y de base que moldea y determina las conductas y las acciones de todos los actores que intervienen como protagonistas de este subsistema triangular.

Dentro de esa “lógica de hierro”, que se transforma en el factor condicionante principal que orienta la funcionalidad de esa estructura, los países hegemónicos tienden a establecer, según lo ha demostrado la experiencia consuetudinaria, acumulada al respecto, un conjunto de herramientas de presión articuladas en torno a un clivaje claro: amenazas de represalias o promesas de recompensas, a modo de moneda de cambio, para doblegar sus voluntades. En el fondo, se empuja a los Estados más débiles y carentes de recursos de poder a alinearse, de la forma más clara posible, en torno a los intereses de una de las dos potencias en disputa, en base a una dualidad típica: la oferta de “garrotes o zanahorias”.

Puestas las cosas de este modo, desde una perspectiva realista clásica, pareciera ser que se exige a los países no potencias una subordinación irrestricta e incondicional, lo que implicaría una renuncia a su condición de países soberanos e independientes. Pero en la práctica, como se sabe, las presiones suelen ser más sofisticadas, sutiles y atenuadas, dependiendo de cada caso en particular, dado que en el sistema internacional contemporáneo opera una intrincada red de influencias cruzadas, tal como fue detectado por Keohane y Nye, al momento de desarrollar su teoría de la interdependencia compleja.

Lo usual, entonces, es que el puño de hierro vaya revestido de un guante de seda y que se ensayen una gran variedad de opciones intermedias, antes de que un Estado-Nación, cualquiera sea su tamaño y su poder duro, sea colocado entre la espada y la pared. Un recurso al que rara vez se acude, puesto que confirmaría la prevalencia de un “orden hobbesiano” y pre-westfaliano que nadie admite como compatible con el actual sistema internacional⁶⁴⁶.

De hecho, a la hora de combatir la presencia cada vez más extendida de capitales chinos en la región, y del Estado chino que, en algunas ocasiones, está detrás de ellos como garante y custodio de sus operaciones, EE.UU. puede —y en la práctica, así lo hace en forma cotidiana—, desplegar un conjunto de recursos asociados al *softpower*, antes de recurrir a argumentos de fuerza que siempre generan costos y a veces incluso inevitables perjuicios. Esa batería de recursos “suaves” puede ir desde advertencias filtradas oportunamente a la prensa acerca de los riesgos que podrían involucrar inversiones en áreas consideradas como estratégicas, o los peligros asociados con la eventual concentración de propiedad y acceso en determinados sectores productivos, hasta las peligrosas consecuencias medioambientales que acarrearían cierto tipo de proyectos.

Todo ello combinado, desde luego, con un afinado *lobby* en círculos cercanos y vinculados a los tomadores de decisiones, y presiones discretas y reservadas, a nivel diplomático, o ejercidas desde otras de las múltiples zonas de influencia a su alcance.

Como sea, y con una perspectiva más estratégica, que le impida, por su parte, tener que echar mano del uso de vetos explícitos y evidentes, que desafían y contradicen su propia narrativa de una economía libre y sólo regulada por la invisible “mano del mercado” en una “sociedad abierta”, Washington también puede estimular —y así lo ha hecho, por citar algunos casos exitosos, en la zona de la Cuenca del Pacífico— la formación de Complejos de Seguridad Regional (RSC, por su sigla en inglés), tal como estos fueron conceptualizados por Buzan y Wæver (2003). Dicha formulación teórica encaja a la perfección con el diseño y la implementación de dos modelos de alianzas móviles y flexibles que apuntan

⁶⁴⁶ Una opinión discrepante al respecto y de gran peso, por cierto, es la de Raymond Aron (1962), quien advierte que “los Estados no han salido aún, en sus relaciones mutuas del estado de naturaleza”.

claramente a contener y frenar la expansión china en el área del océano Pacífico: el Diálogo de Seguridad Cuadrilateral (QUAD), que congrega a EE.UU., Japón y la India; y el AUKUS, una coalición integrada, hasta ahora, tal como el acrónimo lo indica, por Australia, el Reino Unido y Estados Unidos.

Por otra parte, los países latinoamericanos ya se han visto expuestos en el pasado reciente a pruebas de esfuerzo impuestas tanto desde EE.UU. como desde China que han desnudado vulnerabilidades estructurales que todos ellos comparten, en mayor o menor grado. En el caso de Washington, tal vez uno de sus mayores motivos de preocupación en la región sea el alto número de adhesiones recogidas por la Iniciativa del Cinturón y la Ruta, promovida por la RPC, en el hemisferio, donde diecinueve países han firmado memorándums de entendimiento para unirse a la misma, siendo Argentina el último de ellos (DW, 2022).

Otro permanente factor de inquietud lo han constituido durante años los países que rompen sus relaciones diplomáticas con Taiwán para, a continuación, establecerlas con China. Entre 2017 y 2023, cuatro países centroamericanos han seguido ese camino, concediéndole un gran triunfo diplomático a Beijing. Ellos son Panamá (2017); República Dominicana y El Salvador (2018); y Honduras (marzo de 2023)⁶⁴⁷. En los tres primeros casos, el Departamento de Estado convocó a sus embajadores en esas naciones a consultas en Washington, como forma de expresar su protesta ante dicha medida (DW, 2018).

Así y todo, Panamá, que fue el primer país latinoamericano en unirse al proyecto BRI, y que, no obstante ello, mantiene buenos y estrechos vínculos con EE.UU. por albergar, entre cosas, un estratégico y vital canal transoceánico, desestimó las presiones. Y anunció, además, en 2017, la construcción de una vía ferroviaria que iría desde la capital hasta la frontera con Costa Rica, a un costo de US\$ 4.100 millones. Proyecto que quedó finalmente descartado en 2019, cuando un nuevo gobierno asumió en Panamá.

Una experiencia similar a la que debieron enfrentar Panamá, República Dominicana y El Salvador, en su relación con EE.UU., la vivió Argentina, pero esta vez con respecto a China, en 2010. Ambos países habían suscrito un acuerdo de Asociación Estratégica, en 2004, que impulsó los intercambios con fuerza. De

⁶⁴⁷ A la fecha, agosto de 2023, sólo trece países del mundo reconocen al régimen de Taipéi como legítimo representante del pueblo chino. Entre ellos, se cuentan Guatemala, Paraguay, Haití y otras siete pequeñas naciones isleñas del Caribe y el Pacífico.

hecho, la balanza comercial pasó de US\$ 2.100 millones en 2000 a más de US\$ 13.300 millones, y esto ubicó a China como “el tercer destino de las exportaciones argentinas, luego de Brasil y Chile (Bernal Meza, 2010)⁶⁴⁸”. La relación bilateral era óptima hasta que se anunció que la Presidenta Cristina Fernández había decidido suspender una visita oficial a China, planificada con bastante antelación y que debía concretarse en enero de 2010, por problemas coyunturales de la agenda política interna.

Según analistas chinos, “el gobierno argentino no habría tomado la misma decisión de suspensión del viaje si se hubiera tratado de EE.UU.”. Se fue construyendo, así, la percepción de que esa abrupta cancelación constituía una afrenta para el prestigio de China como gran potencia. Un tema particularmente sensible para la diplomacia china. Pues bien: China, a su turno, optó por suspender los envíos de aceite de soja argentino desde el 1 de abril de 2010, arguyendo motivos fitosanitarios. El impacto económico interno para Argentina de esta medida fue altísimo, pues si bien se logró encontrar otros mercados importantes que sustituyeron parcialmente las compras chinas, la cotización del aceite de soja argentino sufrió un descuento de hasta US\$ 75,5 por tonelada, en comparación con el valor del mismo producto exportado por Brasil.

Puede que otros factores hayan incidido en el abrupto cierre del mercado chino a la soja argentina. Y, de hecho, Bernal Meza, a quien hemos seguido en la descripción de este caso, señala que también se registraron, en el mismo período, acusaciones de *dumping*, formuladas por el ministerio de Economía argentino, hacia ciertos productos chinos, importados desde el país asiático a Argentina, que habrían recibido subsidios especiales. En igual sentido, menciona que Argentina “comenzó a restringir el ingreso de nacionales chinos, por vía de la menor concesión de visas”, a lo que China respondió con restricciones del mismo tipo. Finalmente, Cristina Fernández visitó Beijing, en julio de 2010, y selló acuerdos comerciales y de financiamiento por valor de US\$ 8.000 millones, al tiempo que se comprometió la venta de material ferroviario chino por US\$ 1.200 millones adicionales.

⁶⁴⁸ “Las relaciones China-Mercosur y Chile”. *Paper* sin fecha registrada, pero que recoge exposición realizada por el autor en Beijing, en un evento académico realizado en Beijing entre el 18 y el 24 de septiembre de 2010.

Pero ni siquiera las disculpas de la Presidenta por su fracasada gira anterior consiguieron “destrabar el *impasse*”. Para diversos analistas, agrega Bernal Meza, “fue un acto de represalia” que provocó “un grave daño a la economía argentina y generó la percepción de que Argentina estaba sufriendo el impacto de una práctica de *realpolitik* por parte de China”. Actitud a la que califica como “contraria al espíritu de una relación Sur-Sur y de ‘alianza estratégica’”.

6.1 Reflexiones finales

Cerraremos estas Conclusiones Generales con algunas reflexiones finales acerca de cómo se ubican y se perfilan los actores que hemos seleccionado como objeto de estudio ante la creciente e intensa conflictividad que está adquiriendo la pugna interhegemónica EE.UU.-China. Para ello, se empleará una visión diacrónica, de largo alcance, que no restrinja y reduzca el análisis exclusivamente al recorte temporal prefijado (2006-2016). A partir de esta premisa, iniciamos esta somera revisión con el caso de Brasil, “*el Estado que está llamado a tener mayores vínculos con China en el futuro y el que más puede afectar a Estados Unidos (énfasis nuestro)*”, de acuerdo con la sagaz predicción formulada por Cynthia Watson, al ser convocada a declarar como experta ante la Comisión EE.UU.-China, del Senado de Estados Unidos, en el marco de una audiencia titulada “China’s Growing Global Influence: Objectives and Strategies”, en 2005.

La conjetura de Watson se apoya en razones evidentes, aunque no se ocupa, en particular, de detallarlas. La primera de ellas es, a nuestro juicio, el tamaño y la envergadura específica del país más importante del espacio hemisférico conformado por Latinoamérica y El Caribe. Es decir, toda la parte del continente americano que no está incluida en Norteamérica, con la excepción, por supuesto, de México. Creemos que la advertencia de Watson se relaciona, además, con la influencia predominante hasta ahora en la academia estadounidense y, en general, anglosajona de la obra de Nicholas Spykman, “el principal ‘geoestratega’ norteamericano” —a juicio de Fiori (2007)—, quien nació en Amsterdam, en 1893, y murió en EE.UU., en 1943.

Como padre de la escuela geopolítica estadounidense, Spykman fue influido por las ideas de Halford MacKinder, su colega británico, pero modificó su tesis central: para él, “quien tiene el poder mundial no es quien controla directamente el

‘corazón del mundo’ [*heartland*]; es quien es capaz de cercarlo, como los Estados Unidos hicieron durante toda la Guerra Fría, y lo siguen haciendo hasta nuestros días (Ibídem)”. Spykman parte por hacer una separación radical entre la América de los anglosajones y la de los latinos. Y luego, subdivide a este último espacio en dos regiones: una mediterránea (México, América Central y el Caribe, Colombia y Venezuela) y otra que comprendería a toda América del Sur, debajo de los dos países que fueron liberados por Simón Bolívar, en la época de la “Gran Colombia”, cuando Venezuela y Nueva Granada eran una sola nación.

Hecha esta tajante división, define a la “América mediterránea como una zona en que la supremacía de Estados Unidos no puede ser cuestionada. A todos los efectos, se trata de un mar cerrado cuyas llaves pertenecen a los Estados Unidos”⁶⁴⁹. La otra área: América del Sur y, en especial, la “región del ABC” (esto es, Argentina, Brasil y Chile) deberá ser observada con atención, pues “para nuestros vecinos al Sur del río Grande, los norteamericanos seremos siempre el ‘Coloso del Norte’”, y esto configura, sin duda, un serio riesgo político.

[...] Por esto, los países situados fuera de nuestra zona inmediata de supremacía, o sea, los grandes Estados de América del Sur (Argentina, Brasil y Chile) *pueden intentar contrabalancear nuestro poder a través de una acción común o mediante el uso de influencia de fuera del hemisferio* (Spykman, 1942, p. 64)⁶⁵⁰.

En este caso, concluye, una amenaza a la hegemonía norteamericana en esta región del hemisferio (la abarcada por el ABC) tendrá que ser respondida mediante la guerra (Ibídem: 62). Esto explica, en nuestra opinión, por qué, en distintos momentos de la historia de estos tres países del Cono Sur el desarrollo de los acontecimientos que allí se han dado han merecido una atención preferente de parte de Washington. De otro lado, y en la misma perspectiva de lo ya expuesto, considerando que, en la visión de Spykman, los países del ABC podrían recurrir al apoyo de fuerzas extrarregionales o a estrechar sus lazos intrarregionales, como opciones posibles, para “intentar contrabalancear nuestro poder”, vale la pena, sin duda, saber de qué manera se mira desde Brasil a China, como el actual *challenger* que, a los ojos de Washington, presenta un reto real a la hegemonía global estadounidense.

⁶⁴⁹ Esta cita y las próximas, referenciadas por Fiori (2007), están tomadas del libro de Nicholas Spykman: *América’s Strategy in Politics*, Harcourt, Brace and Company, Nueva York (1942).

⁶⁵⁰ El énfasis en itálica otra vez es nuestro.

Para ello, consideraremos dos citas, una del Presidente Lula, como exponente de los tomadores de decisiones, y otra de Amado Cervo, como representante de la academia brasileña.

- [...] Somos dos grandes países en desarrollo que buscan integrarse en los flujos internacionales de comercio e inversión sin renunciar a la autonomía de nuestros procesos de toma de decisiones. De ahí la importancia de nuestra alianza estratégica, no sólo para intensificar nuestra relación recíproca, sino para cambiar las reglas injustas que rigen actualmente el comercio internacional (Discurso del Presidente Luis Inácio Lula da Silva en la clausura del seminario “Brasil-China: A Successful Partnership. Shanghai”, China, 26 de mayo de 2004), *apud* Marra de Sousa, 2016)⁶⁵¹.
- [...] En síntesis, Brasil y China son países que convergen en cuanto al destino de la política exterior a los fines del desarrollo nacional, [...] la autonomía de la inserción internacional conducida por el Estado. Difieren en cuanto al tamaño del cuerpo nacional, el grado de dependencia estructural del exterior, la política de seguridad y el potencial de influencia en los parámetros del orden internacional (Cervo, 2008, p. 283-284, *apud* Marra de Sousa, 2016)⁶⁵².

Estimamos que esas dos reflexiones resumen, con mucha más elocuencia que cualquiera de nuestras posibles disquisiciones, la disposición de Brasil, un país que pretende hablarle a China desde una posición de iguales, amparado en una tradición diplomática, de raigambre imperial, que lo sitúa como un país importante, que debe hacer una política exterior acorde con su tamaño y sus capacidades (aun cuando muchas de ellas se expresen, por el momento, más a nivel de potencialidades que de hechos concretos). De acuerdo a esta visión, Brasil no sólo es un país emergente, sino que está dispuesto a asumir los costos y las ventajas que implica esta posición. Y en este sentido, debe ser capaz de antagonizar o hacerle “equilibrio blando” a EE.UU., incluso bajo gobiernos de muy distinto signo, a través de actitudes que reafirmen su condición de país autónomo y soberano.

Así, por ejemplo, Lula y su canciller Celso Amorim se distanciaron de Washington, al emprender una acción mediadora, junto a Türkiye, y comprometer a Irán en un pacto respecto al refinamiento de uranio, con fines de desarrollo de la

⁶⁵¹ Versión en portugués: “[...] Somos dois grandes países em desenvolvimento que procuram integrar-se nas correntes internacionais de comércio e investimento sem abrir mão da autonomia de nossos processos decisórios. Daí a importância de nossa aliança estratégica – não só para intensificar nosso relacionamento recíproco, mas para modificar as regras injustas que, hoje, presidem o comércio internacional”.

⁶⁵² Versión en portugués: “[...] Em suma, Brasil e China são países convergentes quanto à destinação da política exterior para os fins do desenvolvimento nacional, [...] à autonomia de inserção internacional conduzida pelo Estado. São diferentes quanto à envergadura do corpo nacional, ao grau de dependência estrutural do exterior, à política de segurança e ao potencial de influência sobre os parâmetros da ordem internacional”.

tecnología nuclear, en 2010, y doce años más tarde, en 2022, Jair Bolsonaro declaró que su país era “neutral” frente a la guerra de Ucrania⁶⁵³, provocando un fuerte enojo en la Casa Blanca, que esperaba que confrontara a Rusia, basado en sus preferencias ideológicas y su occidentalismo declarado.

En suma, política exterior de país grande, que no cede fácilmente a las presiones, pues usa y combina, sabiamente, *soft balancing* y diversificación de sus vínculos con el mundo, como una forma de disminuir y amortiguar las evidentes asimetrías de poder. O, para decirlo con palabras de Soares y Hirst, 2006: “[...] *la principal aspiración de la política exterior de Brasil ha sido lograr un reconocimiento internacional basado en la creencia de que debería asumir su papel ‘natural’ como ‘país grande’ en los asuntos mundiales (énfasis nuestro)*”. Lo que en el caso específico de la política externa enfocada hacia China se manifiesta, asimismo, en lo que ya planteaba el canciller brasileño San Tiago Dantas, en 1962:

[...] una “coexistencia competitiva (...) que pone a los dos campos políticos no sólo en contacto sino también en competencia, exponiendo a cada uno de ellos a la inevitable influencia de los modelos, logros y experiencias procesados en el otro (Dantas, 1962, reeditado por FUNAG, 2009, p. 266-267).

En el caso de Chile, por su parte, hay varias particularidades y rasgos distintivos que conviene resaltar para entender cabalmente su comportamiento en la arena internacional, y, en particular, su posicionamiento ante la pugna sino-estadounidense. Para empezar, y en contraste con la postura brasileña, se autopercibe como “una nación intermedia, pequeña en comparación con los estados continentales que dominan la política y la economía mundial, pero más grande que la mayoría (Insulza, 2023)”⁶⁵⁴.

[...] Chile no es un país pequeño ni remoto, como muchas veces decimos en los foros internacionales. En la pléyade de 193 estados nacionales que forman parte de las Naciones Unidas, tenemos una presencia territorial, económica y poblacional que nos favorece con respecto a la mayor parte de ellos. Estamos en el lugar número 37 en cuanto al tamaño de nuestra superficie terrestre; en el 61 en el

⁶⁵³ “Bolsonaro: Brasil seguirá neutral en conflicto Rusia-Ucrania”, *Los Angeles Times*, 27 de febrero de 2022.

⁶⁵⁴ “José Miguel Insulza: Una política exterior estable y predecible”, columna publicada en el medio digital *ellibero.cl*. 3 de agosto de 2023. Al referirse al país “pequeño”, Insulza alude, aunque sin mencionarlo, al histórico discurso pronunciado por Salvador Allende el 4 de diciembre de 1972, en la Asamblea General de las Naciones Unidas. Mensaje que se inició con estas palabras: “Vengo de Chile, un país pequeño, pero donde hoy cualquier ciudadano es libre de expresarse como mejor prefiera, de irrestricta tolerancia cultural, religiosa e ideológica, donde la discriminación racial no tiene cabida. Un país con una clase obrera unida en una sola organización sindical, donde el sufragio universal y secreto es el vehículo de definición de un régimen multipartidista...”

número de nuestra población y tanto el Banco Mundial como el FMI ponen nuestro Producto Interno Bruto en el lugar 42. Y en cuanto a “remoto”, baste recordar que Chile nació junto con la expedición a Perú y que nuestras exportaciones han sido la base de nuestro desarrollo desde la era del salitre (Insulza, 2023).

En dicha columna, que efectúa un balance de la política exterior seguida por Chile desde el retorno a la democracia, en 1990, el ex canciller chileno (1994-1999), ex secretario general de la OEA (2005-2015) y senador en ejercicio desde 2018, afirma que su país adoptó “hace muchos años, como nación, una política exterior caracterizada por nuestra plena participación en la política regional y mundial. No nos refugiamos en nuestra isla geográfica, sino que salimos de ella de manera impetuosa”.

Aunque a la par admite que la participación de Chile en los asuntos internacionales debe ser concertada con otras naciones, pues “no tenemos la envergadura para hacerlo solos”. Y a renglón seguido plantea que, aun cuando su país tiene una clara vocación globalista, en función de haber desarrollado un exitoso modelo económico de carácter aperturista, “la unidad regional es aún un objetivo principal de nuestra política exterior” y América Latina es “la preocupación fundamental de nuestra política exterior”, debido a “una condición geográfica ineludible”. “Somos fervorosos partidarios de la integración. Somos dueños de una costa del Pacífico que tiene más de 5.000 km y creemos que Chile debe convertirse en una puerta hacia el gran océano, para todo el sur de las Américas”.

Más adelante, Insulza enumera los siete principios básicos de la política exterior chilena que, en su opinión, “no son conceptos abstractos, sino reglas de conducta practicadas de manera consistente”, a lo largo de los últimos cien años de historia republicana de su país. Dichos principios serían, a su juicio, los siguientes:

i) Política Exterior Autónoma (ejemplificada con varios casos puntuales; p. e., un gobierno de derecha, como el de Jorge Alessandri, que votó en contra de la suspensión de Cuba en la OEA, por estimarla contraria al derecho; o un gobierno como el de Ricardo Lagos, que se “negó a apoyar la aventura norteamericana en Irak, a pesar de las fuertes presiones de Estados Unidos y Gran Bretaña”); ii) Promoción de la democracia y los derechos humanos⁶⁵⁵; iii) Chile busca mantener

⁶⁵⁵ “Durante la dictadura, Chile se transformó en un símbolo de la lucha por estos valores en el mundo entero. Debemos honrar ese legado encabezando siempre, y sin ninguna concesión, la defensa de la democracia y los derechos humanos. Asignamos a su defensa un carácter universal,

buenas relaciones con todos los Estados del mundo, representados por sus gobiernos (independientemente de la posibilidad de expresar críticas por su falta de democracia o sus violaciones de DDHH, las cuales pueden ser denunciadas a las instituciones internacionales competentes); iv) No intervención y respeto por la soberanía de los países, “como queremos y exigimos que se respete la nuestra”; v) Solución pacífica de las controversias entre los Estados; vi) Multilateralismo, una opción que Chile “ha promovido desde su nacimiento”, citando, entre otros casos, “el legado de Hernán Santa Cruz, en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en la creación de la CEPAL” y el de “Felipe Herrera en la fundación del Banco de Desarrollo (Interamericano)”; vii) Economía abierta al mundo, “sobre la base de acuerdos internacionales de comercio e inversión, que facilitan el intercambio creciente con el mundo, multiplicando varias veces nuestro Producto Bruto en las últimas décadas”.

Nótese que en esta suerte de carta de navegación u hoja de ruta, descrita a grandes líneas por Insulza, se eleva a la “economía abierta al mundo” a la categoría de principio, colocándola en pie de igualdad con otros principios fundantes de carácter eminentemente políticos. Lo cual refleja una predilección clara y definida de la política exterior chilena por este aspecto, que adquiere preeminencia desde mediados de la década de 1970, en adelante. Y también se menciona, por cierto, al regionalismo abierto, como una de las formas a través de las cuales esta voluntad de aperturismo económico se manifiesta en la práctica.

En rigor, y tal como se señaló antes, en el capítulo dedicado a las relaciones entre Chile y China, el giro hacia una política aperturista no fue una elección determinada por una preferencia voluntaria, sino que se dio en el marco de una situación concreta que obligó a hacer, como apuntamos anteriormente, “de la necesidad, una virtud”. En efecto,

• [...] Con el ingreso a APEC culminó un activo acercamiento al Asia Pacífico, iniciado en los años ochenta por un sector que privilegió un estilo civil-pragmático por sobre la visión pretoriana-ideológica, con el fin de romper el aislamiento internacional de la dictadura militar (Muñoz, 1986). La ribera asiática del océano Pacífico se destacaba por el crecimiento espectacular de sus economías y por la naturaleza autoritaria de casi todos sus gobiernos, permitiendo incrementar las exportaciones sin tener que soportar la condena a

sin perjuicio de reconocer la existencia, en otras regiones, de otras formas políticas que cuestionan o limitan los principios democráticos (Insulza, 2023)”.

las violaciones de los derechos humanos del resto del mundo [Fuentes, 2009] (Fuentes, 2012, p. 21).

• [...] Tal esquema (de la política exterior chilena) *privilegió la economía por sobre la política* (énfasis nuestro), apostando a que podía actuar como un marco para la integración física, ayudaría a dar viabilidad a un desarrollo industrial sin mayor protección y permitiría sumar fuerzas en la arena internacional (Fuentes, 2012, p. 22).

Allí está la base inicial —para algunos espuria, puesto que se halla ligada a una decisión adoptada en el contexto de una dictadura—, del regionalismo abierto, en su adaptación chilena. Un concepto que, a juicio de Fuentes, se distancia en forma notoria de las dos formulaciones que le dieron origen: una, en su versión primera, que surge en Asia a fines de los años 1960, “cuando los empresarios crean el Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico (1967)”, a lo que se suma en la década posterior el hecho de que “Australia y Japón introducen iniciativas sistemáticas con el propósito de promover la integración económica regional (Okita, 1992, p. 2, *apud* Fuentes, 2012)”⁶⁵⁶; y otra, la relectura cepaliana de esta misma propuesta de integración que parte de supuestos muy diferentes⁶⁵⁷.

En suma, concluye Fuentes, el modelo chileno de regionalismo abierto “no corresponde plenamente a ninguno de los casos puros (expuestos antes), sino que se trata de un híbrido”. Y añade:

[...] para nosotros el regionalismo abierto chileno no es una tercera versión del término, sino que una traducción particular de la liberalización comercial, abierta a todas las regiones del mundo, aunque con algunas particularidades lógicas en los ámbitos latinoamericano, sudamericano y vecinal, concernientes a la suscripción de acuerdos de libre comercio ajenos a un marco de integración (Fuentes, 2012, p. 28).

La priorización de la economía “por sobre la política”, que resalta Fuentes, va en respaldo, creemos, de una de nuestras hipótesis secundarias: la de que Chile ha sido el mejor ejemplo, en la región, de la práctica de lo que denominamos el

⁶⁵⁶ “En contraposición a la idea europea de un regionalismo institucionalizado, percibido como imposible o muy difícil de construir en el Asia Pacífico, este mecanismo debía ser reemplazado por un programa de aperturas unilaterales concertadas entre las economías de la zona, complementado por vigorosas corrientes de cooperación (Yamasawa, 1994, *apud* Fuentes, 2012)”.

⁶⁵⁷ “El regionalismo abierto cepaliano incluye la reducción gradual de la discriminación intrarregional, la estabilización macroeconómica, el establecimiento de mecanismos de pago y de facilitación del comercio, la construcción de infraestructura y la armonización o aplicación no discriminatoria de normas comerciales, regulaciones internas y estándares, y la reducción de los costos de transacción y de la discriminación al interior de la región. Además, se supone que la estabilización ayudaría a conseguir equilibrios internos y externos, incrementando la posibilidad de ofrecer un contexto estable, predecible y coherente que permitiera en algún momento multilateralizar el proceso, constituyendo una zona de libre comercio regional o, incluso, hemisférico (CEPAL, 1994, p. 13-14, *apud* Fuentes, 2012, p. 25-26)”.

“bilateralismo de sesgo fenicio”. Un modelo de desarrollo y de inserción en el mundo que al mismo tiempo ostenta un indudable tinte neoliberal que lo impregna hasta la médula, a despecho de que existan prestigiosos autores, como el sociólogo Manuel Antonio Garretón, que prefieran hablar de un “neoliberalismo corregido”, en el que se habrían logrado mitigar algunos de sus perniciosos efectos en virtud de efectivas políticas de reducción de la pobreza que se registraron tras el retorno a la democracia. Pero hay consenso en la literatura del área de que el neoliberalismo sigue siendo un elemento muy presente también en la política exterior chilena.

Así es como en una reseña de Carlos Espinosa sobre el libro titulado *La Política Exterior de Chile, 1990-2009. Del Aislamiento a la Integración Global*, de Mario Artaza y César Ross (2012)⁶⁵⁸, se destacan, como parte de un hilo conductor que cruza muchos de los aportes de distintos autores que allí se recogen, ciertos “principios rectores de la política exterior” chilena. A saber,

“[...] la integración económica de corte neoliberal, la preocupación por la protección de los derechos humanos y el compromiso con el multilateralismo, manifiesto, por ejemplo, en la defensa del derecho internacional frente a la guerra de Irak o la participación de Chile en misiones de paz (Espinosa, 2012, p. 196)⁶⁵⁹”.

El propio Ross, a su vez, en un trabajo posterior a este volumen compilatorio, también pone énfasis en la fuerte inclinación de la política exterior chilena por abocarse y prestar especial atención a los asuntos económicos:

“[...] La política exterior de Chile hacia el mundo en general, y hacia Asia en particular, ha sido principalmente económica y se ha caracterizado por un enfoque que podría denominarse entre neoliberal y neorrealista⁶⁶⁰. Como era de esperar, los beneficios asociados a este modelo de relaciones internacionales han generado grandes réditos en los últimos años, especialmente como consecuencia de la enorme expansión económica en Asia, pero también han generado una debilidad que, después de 40 años, ha adquirido un carácter estructural, y que constituye uno de los

⁶⁵⁸ Versión original en inglés: “[...] Chile’s foreign policy, vis-à-vis the world generally, and Asia more specifically, has been primarily economic and characterized by an approach that could be called something between neoliberal and neorealist. As might be expected, the benefits associated with this model international relations has generated great returns in recent years, especially as a result of the enormous economic expansion in Asia, but it has also generated a weakness that, after 40 years, has become structural in nature, and that is one of the main challenges facing Chile’s foreign policy today”.

⁶⁵⁹ La revisión comentada apareció en *Estudios Internacionales*, 173, publicación editada por la Universidad de Chile, en 2012.

⁶⁶⁰ El empleo del término “neoliberal” está usado aquí en la acepción que habitualmente se utiliza en el campo de las Relaciones Internacionales y no en el de la economía, y, por cierto, no aluden a lo mismo.

principales desafíos a los que se enfrenta hoy la política exterior chilena (Ross, 2020, p. 169-170)⁶⁶¹.

Nos parece, sin embargo, temeraria y una afirmación que, en definitiva, no tiene asidero firme en la realidad, la del profesor Raúl Bernal Meza, cuando caracteriza a Chile como “un país conservador”, a partir de su política de apertura económica prácticamente sin restricciones y de cierta reticencia a comprometerse e involucrarse en los organismos de integración regional, en la medida en que estos limiten o condicionen su accionar. Según Bernal Meza⁶⁶²:

[...] Reconocidos historiadores de los dos grandes países de América del Sur, Brasil y Argentina, entre cuyos nombres están Luiz Moniz Bandeira, Amado Cervo, Mario Rapoport y otros, consideran que Chile es, simplemente, un país conservador. ¿Quién puede sorprenderse entonces de que la política exterior chilena haya sido líder en América Latina apoyando o impulsando proyectos que fortalezcan la globalización, el libre -y desigual-, comercio internacional y el orden de la hegemonía norteamericano-europea? (Bernal Meza, 2020, p. 657).

Creemos que esta categorización merece una discusión más detenida y acuciosa, ya que, a la luz de la historia reciente, ¿puede decirse, con justicia, que Chile es un país conservador? Chile fue el único país del mundo occidental donde, en plena Guerra Fría, en 1970, llegó al poder, por la vía electoral, una coalición en la que las fuerzas predominantes eran socialistas y comunistas, dos partidos políticos que adherían al marxismo y que proponían un programa de profundas transformaciones estructurales, bastante radical, que incluía tres áreas de propiedad: estatal, privada y mixta. Sabemos que ese experimento fue frustrado, de manera cruenta, tres años más tarde, a través de un violento golpe de Estado, pero da cuenta, sin lugar a duda, de una singularidad que no parecería asimilable a un país de talante conservador.

No es el único antecedente en tal sentido. En 1969, bajo el gobierno del demócrata cristiano Eduardo Frei, se realizó en Chile una reunión de la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA), organismo de consulta regional exclusivamente latinoamericano surgido a raíz del establecimiento en, 1964, de la UNCTAD. De allí emanó la Declaración o Consenso de Viña del Mar, que postulaba, entre otras materias, que “la inversión privada extranjera no debe

⁶⁶¹ Ross entiende como una “debilidad estructural” el hecho de que, a su juicio, Chile es excesivamente dependiente de los vaivenes del mercado chino y, en particular, de su demanda de materias primas, por lo cual debería tratar de diversificar su clientela exterior.

⁶⁶² Quien no es el único, desde luego, en emitir este tipo de críticas en el escenario del Cono Sur.

considerarse como asistencia ni computarse como parte de la cooperación financiera para el desarrollo”.

El 11 de junio de 1969, el Presidente de EE.UU., Richard Nixon, recibió al entonces canciller chileno, Gabriel Valdés, quien, acompañado de los embajadores latinoamericanos en Washington, actuó como vocero del grupo para someter a consideración del gobierno estadounidense el documento de CECLA. La prensa calificó luego esa reunión como un auténtico “diálogo de sordos”, puesto que Nixon insistió en que incumbía a la inversión extranjera privada, y no a su gobierno, la tarea de ayudar al desarrollo económico hemisférico.

Al mismo tiempo, Valdés expuso las dificultades que tenía América Latina para sostener relaciones justas y equitativas con EE.UU., dadas las enormes asimetrías de poder existentes entre las dos partes. En un momento de la charla, Valdés le dijo a Nixon que América Latina estaba enviando 3,8 dólares por cada dólar (recibido) en ayuda estadounidense, de regreso a ese país. Cuando Nixon lo interrumpió para cuestionar la estadística, Gabriel Valdés replicó que el número provenía de un estudio preparado por un importante banco estadounidense.

La franqueza con la que el diplomático chileno recalcó este punto fue vista como un acto hostil por parte de Nixon y de Henry Kissinger, que lo acompañaba, a tal punto que este último le pidió a Valdés tener un almuerzo privado al día siguiente en la Embajada de Chile para darle una respuesta semioficial a sus quejas. Ese encuentro fue relatado posteriormente por el periodista estadounidense Seymour Hersh, que aportó significativos detalles de éste:

[...] La reunión fue desagradable. Como lo describe Valdés, Kissinger comenzó declarando: “Señor ministro, usted hizo un discurso extraño. Usted viene aquí hablando de América Latina, pero esto no es importante. Nada importante puede venir del Sur. La historia nunca se ha producido en el Sur. El eje de la historia comienza en Moscú, de ahí pasa a Bonn, cruza a Washington y luego va a Tokio. Lo que sucede en el Sur no tiene importancia. Está perdiendo el tiempo”. “Le dije”, recuerda Valdés, “señor Kissinger, usted no sabe nada del Sur”. “No”, respondió Kissinger, “y además no me interesa”. En ese momento, Valdés, asombrado e insultado, le dijo a Kissinger: “Usted es un wagneriano alemán. Es un hombre muy arrogante⁶⁶³”. [...] El incidente de Valdés evidenció gran parte de la actitud de la Casa Blanca hacia América Latina: como un niño, América Latina debía ser vista y no escuchada. Aquellos que

⁶⁶³ “Más tarde, para su vergüenza, Valdés se enteró de que Kissinger era un judío alemán, y sospechó que lo había insultado gravemente. Aunque hubiera sido imposible para Valdés comprenderlo, uno de los motivos de Kissinger para organizar el almuerzo fue claramente vengar el honor de Nixon, para enfrentar al canciller que se había atrevido a decirle al presidente algo que no deseaba escuchar (Ibíd.)”.

desafiaron a Nixon, como Valdés y Frei, y, más tarde, Allende, debían ser tratados con dureza (Hersh, 1982)⁶⁶⁴.

De hecho, al escribir sus memorias, Kissinger admite que, hasta 1970, cuando se involucró en la planificación del golpe contra Allende, lo cual incluyó maniobras activas para evitar que asumiera como Presidente, “América Latina era un área en la que entonces no tenía experiencia propia”.

Demoró poco, por cierto, en adquirirla. A fines de 1972, el Departamento de Estado, irritado por la nacionalización del cobre, aprobada en el Congreso chileno el 11 de julio de 1971, con apoyo unánime, y que afectaba a compañías estadounidenses, y luego por el discurso de Allende ante la Asamblea General de la ONU, convocó a Washington a una delegación del gobierno de Chile para intercambiar opiniones. Del lado estadounidense, estaban siete funcionarios diplomáticos, con su jefe, William Rogers, a la cabeza. Del lado chileno, Orlando Letelier, a la sazón embajador en Washington, y que posteriormente sería ministro de Defensa del gobierno de la Unidad Popular, y otros seis funcionarios⁶⁶⁵. El encuentro fue áspero, y al final de una ronda de dos días de discusiones bilaterales, Rogers y Kissinger mantuvieron una reunión a solas y de carácter reservado con Letelier.

[...] Como consejero de Seguridad Nacional, desde donde Washington articula la política exterior y la de inteligencia de la presidencia, Kissinger no tenía obligación de encontrarse con los chilenos. Pero quiso hacerlo. Rogers se quejó del trato de Allende a las empresas norteamericanas nacionalizadas. Y luego Kissinger habló sin vueltas: “América Latina es una región de casi ninguna importancia... *Chile no tiene ningún valor estratégico. Nosotros podemos recibir cobre de Perú, Zambia, Canadá. Ustedes no tienen nada que sea decisivo. Pero si hacen ese proyecto de camino al socialismo del que habla Allende, vamos a tener problemas serios en Francia e Italia, donde hay socialistas y comunistas divididos, que con este ejemplo podrían unirse. Y eso afecta sustancialmente*

⁶⁶⁴ Versión en inglés: “[...] The meeting was unpleasant. As Valdés describes it, Kissinger began by declaring: “Mr. Minister, you made a strange speech. You come here speaking of Latin America, but this is not important. Nothing important can come from the South. History has never been produced in the South. The axis of history starts in Moscow, goes to Bonn, crosses over to Washington, and then goes to Tokyo. What happens in the South is of no importance. You’re wasting your time”. “I said”, Valdés recalls, “Mr. Kissinger, you know nothing of the South”. “No”, Kissinger answered, “and I don’t care”. At that point, Valdés, astonished and insulted, told Kissinger: “You are a German Wagnerian. You are a very arrogant man”. [...] The Valdés incident evinced much of the White House attitude toward Latin America: like a child, Latin America was to be seen and not heard. Those who defied Nixon, such as Valdés and Frei—and, later, Allende—were to be treated harshly”.

⁶⁶⁵ Asesinado en Washington el 21 de septiembre de 1976, junto a su secretaria, Ronni Moffitt, por una bomba colocada en el piso de su automóvil por el agente de la DINA chilena y ciudadano estadounidense, Michael Townley, con la colaboración de exiliados cubanos en EE.UU., cumpliendo órdenes de Augusto Pinochet.

*el interés de Estados Unidos. No vamos a permitir que tengan éxito. Tengan eso en cuenta (Granovsky, 2013)*⁶⁶⁶.

Hecha esta digresión histórica que, a nuestro juicio, es pertinente y necesaria, nos atrevemos a esbozar, antes de dar por finalizadas estas Conclusiones, algunas hipótesis y eventuales líneas futuras de trabajo que emanan de nuestra investigación:

- Hipótesis 1: Estimamos que la preocupación de EE.UU. respecto a Chile, en materia de política exterior, ha sido, históricamente, coyuntural y episódica, y ha estado dictada, en general, por urgencias inmediatas que una vez atendidas dejan a Chile en un lugar de relativa marginalidad, dentro de las prioridades de Washington. Existe, por supuesto, un interés permanente de EE.UU. por mantener los espacios de poder que conserva en ALC y denegar el acceso a los mismos a su principal competidor estratégico, que es China. Pero ello no se refleja en un accionar diplomático que implique un grado de interés coordinado, planificado y permanente respecto a la región.

En los últimos tiempos, de hecho, se ha escuchado más a la jefa del Comando Sur de EE.UU., generala Laura Richardson, que a funcionarios del Departamento de Estado, haciendo referencia a Latinoamérica. Richardson ha destacado, en declaraciones formuladas en enero y marzo de 2023, que Washington está atento a lo que ocurra en el “triángulo del litio” (Argentina, Bolivia y Chile), que concentran el 60% del litio del mundo, y también con recursos como el petróleo, el cobre y el oro. Junto con resaltar la importancia del Amazonas, “los pulmones del mundo”, y el hecho de que “el 31% del agua dulce del mundo” está en la región⁶⁶⁷. Posteriormente, al declarar ante una audiencia del Comité de Servicios Armados del Senado, donde se discutió el presupuesto de Defensa para 2024, Richardson apuntó, en varias ocasiones, contra China y su injerencia en el hemisferio⁶⁶⁸:

⁶⁶⁶ El énfasis en cursiva es nuestro. Testimonio recogido, en base a una conversación mantenida con Luis Maira, quien era miembro de la delegación chilena y tuvo una versión de primera mano de este encuentro de boca de Orlando Letelier, por el periodista argentino Martín Granovsky. Fue publicado en el diario *Página/12* el 11 de septiembre de 2013, bajo el título de “Allende, el cambio y la codicia”.

⁶⁶⁷ “Litio, petróleo y agua dulce: Estados Unidos ni disimula sus intereses en América Latina”, *Página/12*, 24 de enero de 2023. Basado en una presentación ante el *think tank* estadounidense Atlantic Council.

⁶⁶⁸ “Laura Richardson: la jefa del Comando Sur de EE.UU. que pretende el litio sudamericano y que cierran Russia Today y Sputnik”, *Interferencia.cl*, 27 de marzo de 2023.

- [...] El mundo está en un punto de inflexión. Nuestros *partners* [países aliados en Latinoamérica] en el hemisferio oeste con los que estamos unidos por el comercio, valores compartidos, tradiciones democráticas y lazos familiares están sintiendo el impacto de interferencia externa y coerción. La República Popular de China continúa expandiendo su influencia económica, diplomática, tecnológica y militar en Latinoamérica y el Caribe.
- [...] La República Popular de China ha expandido su habilidad para extraer recursos, y conseguir el 36% de su comida a través de importaciones desde esta región, y el 75% de su litio desde Sudamérica.
- [...] Esta región está llena de infraestructura crítica en la cual la República Popular de China ha invertido (...) puertos, telecomunicaciones, ciudad segura, ciudad inteligente, lo que es en realidad vigilancia de la población (Richardson, 2023).

• Hipótesis 2: Creemos que la década transcurrida entre 2006 y 2016 marca la última etapa de lo que podríamos llamar la “globalización abierta o desregulada”, que vive su momento de esplendor durante el “momento unipolar” de EE.UU., gestado entre 1990 y 1991, y que se extendió hasta el 23 de enero de 2017, cuando Trump, a tres días haber asumido como Presidente, firma la orden ejecutiva para retirar a su país del TPP (Acuerdo Transpacífico de Asociación Económica), gestado e impulsado por Barack Obama. Lo que sucede a partir de esa fecha, que se constituye en una suerte de bisagra entre dos épocas claramente diferenciadas, es lo que podríamos llamar una “mundialización administrada y negociada”, cuya expresión más evidente es la subsiguiente “guerra comercial” contra China, declarada por el propio Donald Trump, en marzo de 2018.

• Hipótesis 3: También en consonancia con lo anterior, y haciendo referencia no ya al “triángulo” EE.UU.-China-América Latina, sino al “gran cuadro” de la disputa hegemónica global, consideramos que no está del todo probado, como sugieren varios autores, que el sistema internacional haya entrado en una fase de multipolaridad ascendente o que estemos frente a lo que Acharya (2017) denomina un “Orden Mundial *Multiplex*”, con distintas ofertas múltiples y transversales que deconstruyen de alguna manera “la decadencia ineluctable de la hegemonía liberal”. Postulamos que hasta el momento lo único debidamente contrastado, desde el punto de vista de la evidencia empírica conocida, es que hay una pugnacidad *in crescendo* entre EE.UU. y China, y que ella moldea todo el escenario internacional, subordinando a otras disputas paralelas a este eje central y ordenador.

Nos apoyamos, en este sentido, en algunas reflexiones de Yan Xuetong⁶⁶⁹, prestigioso internacionalista chino, quien dio una charla en 2023 en la que advirtió a ejecutivos de grandes empresas de su país que la desglobalización es el rasgo principal de nuestra época, y que las relaciones entre EE.UU. y China están hoy peor que en 1978, antes de que establecieran relaciones diplomáticas. A continuación, se resumen algunos de los insumos que entregó allí⁶⁷⁰:

- [...] Vivimos en un mundo bipolar, no multipolar. La “corrección política” es la principal razón por la que los políticos de todo el mundo no lo admiten. Estados Unidos no lo reconocerá porque sería como decir que China ya está a su altura y China no lo admitirá porque no puede presentarse como más importante que otros países. Otros polos potenciales como Europa, Rusia, India, Japón y Brasil hablan de multipolaridad para mejorar su propio estatus y no ser vistos como inferiores a EE.UU. y China (Xuetong, 2023, referenciado por Des Garets Geddes, 2023)⁶⁷¹.

- [...] La rivalidad entre EE.UU. y China y los intentos de EE.UU. de contener el ascenso de China están aquí para durar. Las relaciones entre EEUU y la RPC se encuentran hoy en peor estado que en 1978, antes de que se establecieran relaciones diplomáticas. Ahora tengo más de 70 años y cuando éramos niños en los años 50 y 60 crecimos maldiciendo a los líderes estadounidenses. Desde la visita de Nixon a China en el '72, China dejó de nombrar y avergonzar a los líderes estadounidenses. [Sin embargo,] después de que Trump llegara al poder, volvimos a nombrarlos y avergonzarlos, llamando a Pompeo enemigo de la humanidad (Ibídem)⁶⁷².

- [...] Sobre la carrera tecnológica entre Estados Unidos y China: La rivalidad entre Estados Unidos y China difiere de la rivalidad de Washington con Moscú durante la Guerra Fría. Esta última se centraba en lograr el dominio en lo que Yan denomina “espacio natural” (es decir, tierra, mar, cielo y espacio), mientras que la primera se centra en el ciberespacio. En otras palabras, quien tenga la sartén por el mango en el ciberespacio ganará esta competición estratégica (Ibídem)⁶⁷³.

⁶⁶⁹ Xuetong es el director del Instituto de Relaciones Internacionales de Tsinghua University, y es uno de los intelectuales chinos más reconocidos y respetados en este campo.

⁶⁷⁰ Se trata de una síntesis de ideas y conceptos, tomadas a partir de su exposición por un asistente a su charla, Thomas des Garets Geddes, y no de citas textuales. Disponible en: <https://www.sinification.com/p/yan-xuetong-warns-chinese-businesses> Acceso el 10 de agosto, 2023.

⁶⁷¹ Versión en inglés: “ [...] We are now living in a bipolar, not a multipolar, world. “Political correctness” is the main reason why politicians from across the world won’t admit to this. The US won’t acknowledge this because it would be akin to saying that China is already on a par with it. China won’t admit it, because it cannot portray itself as more important than other countries. And other potential poles such as Europe, Russia, India, Japan and Brazil talk about multipolarity so as to enhance their own status and not be seen as inferior to the US and China”.

⁶⁷² Versión en inglés: “ [...] US-China rivalry and the US’s attempts to contain China’s rise are here to last. US-PRC relations are in a worse state today than they were in 1978 before diplomatic relations were established. I am now in my 70s and when we were children in the 50s and 60s we grew up cursing US leaders. Since Nixon’s visit to China in ’72, China stopped naming and shaming the American leadership. [However,] after Trump came to power, we resumed naming and shaming them, calling Pompeo an enemy of mankind”.

⁶⁷³ Versión en inglés: “ [...] On the US-China tech race: US-China rivalry differs from Washington’s rivalry with Moscow during the Cold War. The latter was focused on achieving dominance in what Yan calls “natural space” – i.e. land, sea, sky and space), whereas the former is primarily focused

- [...] La estrategia china de doble circulación: Centrarse en la circulación interna (nacional). Ante las crecientes tensiones políticas, la atonía del crecimiento mundial y la desregulación de las cadenas de suministro de los países occidentales, China se propone aumentar su grado de autosuficiencia y reducir así su dependencia del exterior en determinados ámbitos (...) Las empresas chinas deben despertar al hecho de que la “desglobalización” se ha convertido en la norma (Xuetong, 2023)⁶⁷⁴.

• Hipótesis 4: El principal déficit o desventaja que presenta Estados Unidos en su competencia con China, tanto a nivel de la región latinoamericana como del mundo, es que, hasta ahora, ha sido incapaz de ofrecer a sus eventuales socios y aliados en esta disputa una alternativa sólida y coherente que esté en condiciones de confrontar con éxito a la Iniciativa del Cinturón y la Ruta. En lo que se refiere al espacio hemisférico, EE.UU. está impulsando desde hace algún tiempo la Asociación de las Américas para la Prosperidad Económica (APEP), entidad propuesta por el Presidente Joe Biden durante la IX Cumbre de las Américas, realizada en Los Ángeles, en junio de 2022. En su primera reunión oficial, realizada en forma virtual el 27 de enero de 2023, adhirieron a ella los países que tienen suscritos Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos (Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Perú, República Dominicana, México, Panamá) y aquellos que están en lista de espera para concretarlos (Barbados, Ecuador y Uruguay) (Ruiz Caro, 2023).

Pero, en síntesis, y hasta que no salga del papel y adquiera existencia tangible, al parecer sólo se está frente a una versión remozada y recargada del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas), promovida por Bill Clinton en la primera Cumbre interamericana, de 1994, que ahora apunta a ahuyentar la presencia de China en su antiguo “patio casero”, donde ya no es Washington quien campea y reina en forma exclusiva. Y que es coherente y consistente, además, con la línea estratégica planteada por la última versión de la Estrategia de Seguridad Nacional (NSS, 2022)⁶⁷⁵ de EE.UU. —que, tras definir a la RPC como “el desafío geopolítico más importante”, pues es “el único competidor con la intención de

on cyberspace. In other words, whoever has the upper hand in cyberspace will win this strategic competition”.

⁶⁷⁴ Versión en inglés: “[...] China’s dual circulation strategy: Focusing on the internal (domestic) circulation. In the face of growing political tensions, sluggish global growth and the West’s de-risking of its supply chains, China is intent on increasing its degree of self-reliance and thereby reducing its dependence on the outside world in certain areas (...) Chinese companies must wake up to the fact that ‘deglobalisation’ has become the norm”.

⁶⁷⁵ National Security Strategy (NSS), White House, U.S., October 12, 2022.

remodelar el orden internacional y posee, cada vez más, el poder económico, diplomático, militar y tecnológica para hacerlo (NSS, 2022, p. 23)”, sostiene, por ejemplo, que la tecnología es el área central en la que se dirimirá esta puja entre EE.UU. y aquellas “potencias que superponen el gobierno autoritario con una política exterior revisionista (Ibídem, p. 8)”. Tarea para lo cual será necesario profundizar “nuestra cooperación con democracias y otros Estados *like-minded*”⁶⁷⁶ (Ibídem, p. 12)”.

Propósitos todos ellos que se traducen también en el lenguaje del Departamento de Estado en conceptos que parecen casi calcados de aquellos que registran las visiones y cálculos prospectivos de los asesores de Seguridad Nacional de la Casa Blanca. Así es como Antony Blinken señala, a su turno, que

[...] China es el único país que tiene tanto la intención de redefinir el orden internacional como el poder económico, diplomático, militar y tecnológico para hacerlo. La visión de Pekín nos alejaría de los valores universales que han sostenido gran parte del progreso conseguido por el mundo en los últimos 75 años (Blinken, 2022)⁶⁷⁷.

Y posteriormente agrega que “vamos a definir el entorno estratégico en torno a Beijing de modo de promover nuestra visión de un sistema internacional abierto e inclusivo”. Y que “para tener éxito en esta década decisiva, la estrategia de la Administración Biden puede resumirse en tres palabras: ‘invertir, alinear y competir’”. Esta tríada de metas permitiría suponer que detrás de este eslogan final hay un vasto plan de inversiones, a escala global, que se estaría incubando y que posibilitaría corporizar esa “cooperación con las democracias” que figura, asimismo, enunciada como un objetivo clave en la Estrategia Nacional de Seguridad. Pero lo cierto es que sólo hay, a decir verdad, bellas y vagas intenciones como el propio discurso de Blinken lo declara y lo expone sin ambages:

[...] *Invertiremos en las bases de nuestra fortaleza aquí en el país: nuestra competitividad, nuestra innovación y nuestra democracia* (énfasis nuestro). Vamos a alinear nuestros esfuerzos con nuestra red de aliados y socios, actuando con un propósito y en pro de una causa en común. Y sobre la base de estos dos activos clave, vamos a competir con China para defender nuestros intereses y construir nuestra visión para el futuro (Blinken, 2022)⁶⁷⁸.

⁶⁷⁶ Estados de ideas afines, según nuestra traducción libre.

⁶⁷⁷ Discurso del Secretario de Estado en la Universidad George Washington, en Washington D.C., 26 de mayo, 2022.

⁶⁷⁸ El énfasis en cursiva es nuestro.

Vale decir y en resumidas cuentas, nada que se asemeje ni remotamente a una Alianza para el Progreso o a un Plan Marshall 2.0, que haga factible competir de manera efectiva a EE.UU. con la Nueva Ruta de la Seda ofrecida por Beijing. Lo que se observa, a juzgar por el texto, es apenas una breve declaración de propósitos, casi ritual y burocrática, en la que se insta a aunar esfuerzos con “aliados y socios”, sin que ninguna propuesta concreta sea hecha.

Los obstáculos, en ese sentido, básicamente, son dos para el gobierno norteamericano: i) la República Popular China también ha firmado con varios países de la región y del mundo un gran número de acuerdos económicos y políticos; y, además, cuenta en su favor, con importantes bancos de desarrollo, capaces de asegurar generosas líneas de financiamiento que apalanquen y hagan viables las inversiones anunciadas; y ii) la millonaria deuda pública estadounidense que le impide a Washington liberar fondos con la facilidad y prestancia con que lo ha hecho en el pasado, y le ata las manos, en la práctica, en el escenario global frente a un *challenger* que no se encuentra sometido a este tipo de restricciones. Según datos del sitio web [statista.com](https://www.statista.com), la deuda fiscal de EE.UU. se elevó de 22,719 billones de dólares, en 2019, a 30,928,91 billones de dólares, en 2022⁶⁷⁹, un alza cercana a poco más de un tercio del valor inicial en un período de apenas cuatro años.

De este modo, los problemas de caja de Estados Unidos, ya detectados tempranamente por Mandelbaum (2010), estarían incidiendo en la falta de una oferta, real y palpable, que esté en condiciones de contrarrestar o ser una alternativa a la reforzada y potente billetera china, en una zona, la del espacio hemisférico, que para EE.UU. es de importancia crucial⁶⁸⁰. De hecho, pensamos que no es sólo un tema de recursos financieros, sino también de disposición y capacidad objetiva de proveer bienes públicos y soluciones específicas frente a determinadas necesidades coyunturales como, por ejemplo, en temas de infraestructura, donde la subregión latinoamericana tiene grandes retrasos y

⁶⁷⁹ En EE.UU. y en algunos otros países, incluido Brasil, se emplea la escala numérica corta, compuesta por 12 ceros, por lo cual el concepto *trillion* se refiere a un millón de millones, y es el que se emplearía en el caso de la deuda pública estadounidense que equivaldría a 30,928 trillones de dólares para el año 2022. Dado que este texto está escrito en español hablamos, entonces, de una deuda pública de EE.UU. de 30,928 billones de dólares para ese mismo año, puesto que en España y en Latinoamérica, en general, con excepción de Brasil, se utiliza una escala numérica larga.

⁶⁸⁰ “Ninguna región impacta a Estados Unidos más directamente que el hemisferio occidental (NSS, 2022, p. 40).

falencias. Piénsese, solamente, en el caso de las vacunas contra el COVID-19, cuando muchos países del hemisferio, al margen de las ideologías y preferencias políticas de sus gobernantes de turno, recurrieron finalmente a China para obtener los insumos que el mundo occidental no les entregó a tiempo.

REFERENCIAS

ACHARYA, Amitav. Global Governance in a Multiplex World. **Robert Schuman Centre for Advanced Studies**, Research Paper, n. RSCAS 2017/ 29, jun. 16, 2017.

ACTIS, Esteban. De la Diplomacia Presidencial a la Diplomacia Ex presidencial. El rol de Lula en la política exterior (2010-2013). Universidad de Brasília; **Mundorama**, mayo, 2013. Disponible en: <http://hdl.handle.net/11336/15351> Acceso el 10 agosto, 2023.

ACTIS, Esteban. Los tres ejes autonómicos de la política exterior de Brasil (2003-2013). **Conjuntura Global**, v.3, n.1, p. 21-27, enero/marzo, 2014.

ACTIS, Esteban. Brasil y sus pares sudamericanos de la 'Alianza del Pacífico'. Divergencias regionales en las opciones nacionales e internacionales. **Relaciones Internacionales**. Universidad Nacional de La Plata, v. 3, n. 46. 2014. Disponible en: <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/862> Acceso el 10 agosto, 2023.

ACTIS, Esteban. De Brasilia a Pekín, **La Nación**, Buenos Aires, 10 feb. 2015.

AGOSTINI, Claudio A.; BROWN, Philip H.; GÓNGORA, Diana Paola. Distribución espacial de la pobreza en Chile. En **Estudios de Economía**, v. 35, n. 1. p. 79-110, 2008.

AHUMADA, Mónica. Chile y China: una mirada retrospectiva a 50 años de relaciones diplomáticas y de amistad. In **Sino-Iberoamerican Interaction**, 1 (1), p. 19–41, 2021.

AMPUERO, Pablo Ignacio. Diplomacia en transición. La República Popular China frente a la dictadura cívico-militar en Chile. **Estudios Políticos**, v. 49, p. 35-54, 2016.

ANINAT, Eduardo. Chile en los 90: las oportunidades de desarrollo. En **Finanzas & Desarrollo**, marzo, 2000. Disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2000/03/pdf/aninat.pdf> Acceso el 10 agosto, 2023.

ARANDA, Gilberto; OVANDO, Cristian. La autonomía en la política exterior latinoamericana: evolución y debates actuales". **Papel Político**, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia, v. 18, n. 2, p. 719-742, jul./ dic., 2013.

ARMONY, Ariel. The China–Latin America Relationship: Convergences and Divergences. In HEARN Adrian H.; LEÓN-MANRÍQUEZ, José Luis (eds.), **China engages Latin America: Tracing the trajectory**. Boulder: Lynne Rienner, p. 23-50, 2011.

ARNSON, Cynthia; MOHR, Mark; ROETT, Riordan (eds.). **Enter the dragon? China's presence in Latin America**. Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2007.

ARTAZA, Mario y ROSS, César (eds.). **La Política Exterior de Chile, 1990-2009**. Del Aislamiento a la Integración Global, **Universidad Santiago de Chile, Programa de Doctorado** en Estudios Americanos. RIL Editores, 895 p., 2012.

ARÓSTICA, Pamela. 50 años de relaciones entre Chile y China: Asimetrías, cambios y proyecciones. **Working Paper Series (WPS)**. Revista de REDCAEM, n. 19. Eje Historia y Relaciones Culturales. Red China y América Latina: Enfoques Multidisciplinarios. Nov., 2020.

ARRIGHI, Giovanni. **Adam Smith em Pequim: origens e fundamentos do século XXI**, Primeira edição, São Paulo, Editora Boitempo, 2008.

BAEZA, Carolina. **Relaciones Bilaterales entre Chile y la República Popular China, 1970- 1994**, Memoria para optar al Grado de licenciado en Derecho, U. de los Andes, Santiago, Chile, 2003.

BALDERRAMA, Renato y MARTÍNEZ, Selene. China, América Latina y el Caribe: el doble filo de una relación positiva. **UNISCI Discussion Papers**, n. 24, oct. 2010.

BAOJUN YANG. Mei guo chong fan ya tai zhan lue beijing xia de zhong mei ri guan xi' [The relations among China, the US and Japan in the context of the US's rebalancing towards the Asia-Pacific]. **Expanding Horizons**, 165: 3, 2012, p. 115–20.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth; HIRATUKA, Celso. A política econômica externa do governo Dilma Rousseff: comércio, cooperação e dependência". Campinas: **Unicamp** (Texto para Discussão, n. 306), 2017.

BRAHM, Laurence J. (ed.), **China's Century: The Awakening of the Next Economic Powerhouse**, Singapore: John Wiley & Sons, 2001.

BBC. John Kerry asegura que 'la doctrina Monroe ha terminado'. **BBC.com**. 18 nov. 2013.

BBC. EE.UU. llama a consultas a sus jefas de misión en República Dominicana, El Salvador y Panamá por la ruptura de relaciones con Taiwán. **BBC.com**. 8 sept., 2018.

BCN. Bachelet da cátedra ante los próximos líderes de China. **Portal Asia Pacífico de la BCN**, 14 abril, 2008.

BCN. Segunda visita oficial de Xi Jinping a América Latina marcada por los acuerdos políticos. **Portal Asia-Pacífico de la BCN**, 1 agosto, 2014.

BCN, **De los Andes a la Gran Muralla: 40 años de relaciones Chile-China**.

Serie Asia Pacífico. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2020.

BCN. Inversión de China en Chile: análisis de IED de China en la última década. Minuta de Sofía Calvo. **Portal Asia Pacífico** de la BCN, 8 marzo, 2022.

BECARD, Danielly Silva Ramos. **O Brasil e a República Popular da China: política externa comparada e relações bilaterais (1974-2004)**. Brasília: FUNAG, 2008.

BECARD, Danielly Silva Ramos. O que esperar das relações Brasil-China? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 19, n. suplementar, p. 31-44, nov. 2011.

BECARD, Danielly Silva Ramos. China y Brasil: ¿modelo de relaciones Sur-Sur. In PASTRANA, Eduardo.; GEHRING, Hubert. (org.), **La proyección de China en América Latina y el Caribe**. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, p. 387-408, 2017.

BECARD, Danielly Silva Ramos. Pour une relation équilibrée Brésil-Chine. **Outre-Terre**, v. 1, n. 42, p. 299-309, 2015.

BECARD, Danielly Silva Ramos; BARROS-PLATIAU, Ana Flávia; DE OLIVEIRA, Carina Costa. O Brasil, a China e a VI Cúpula do BRICS. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, v. 37, n. 1, p. 81-112, jan./abr. 2015.

BECARD, Danielly Silva Ramos. Parcerias estratégicas nas Relações Internacionais: uma análise conceitual. In A. Carlos Lessa y H. Altemani de Oliveira (org.), **Parcerias Estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais**, Belo Horizonte: Fino Traço, v. 1, p. 37-65, 2013.

BEIJING REVIEW. Zhao in L. America: Seeing is Believing. **Beijing Review**, 28 (47), 6-7, nov., 1985. Disponible en: <https://www.marxists.org/subject/china/peking-review/1985/PR1985-47S.pdf> Acceso el 10 agosto, 2023.

BERNAL MEZA, Raúl. Las relaciones China-Mercosur y Chile Artículo sin fecha ni numeración, basado en conferencia dada por el autor en Beijing, en 2010.

BERNAL MEZA, Raúl. **América Latina en el mundo**. El pensamiento latinoamericano y la teoría de las relaciones internacionales. Buenos Aires: Nuevohacer, Grupo Editorial Latinoamericano, 2005.

BERNAL MEZA, Raúl. Las relaciones China-Mercosur y Chile. **Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad**, año 21, v. 20, n. 41, 2013, p. 147-173.

BERNAL MEZA, RAÚL; LI XING (eds.), **China–Latin America Relations in the 21st Century**, International Political Economy Series, London: Palgrave Macmillan, 2020.

BERNAL MEZA, Raúl. **Historia de las relaciones internacionales de Chile. 1810-2020**. Santiago: RIL editores - Universidad Arturo Prat, 2020.

BERRINGER, Tatiana; BELASQUES, Bruna. As relações Brasil-China nos governos Lula e Dilma: burguesia interna e subordinação conflitiva. **Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 15, n. 3, 2020, p. 151-173.

BIATO Junior, Oswaldo. **A parceria estratégica sino-brasileira**: Origens, evolução e perspectivas (1993-2006), Brasília: FUNAG, 2010.

BONILLA, Adrián y MILET, Paz (org.). China en América Latina y el Caribe: Escenarios estratégicos subregionales, San José de Costa Rica: Flacso, 2015.

BOYADJIAN, Carlos. Después de 18 meses, en enero China desplazó a Brasil como el primer socio comercial de Argentina. **Cronista.com**, 22 feb., 2022.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Exposição de Motivos**. N. G/110/920 (B46) (E33), Secreto. Arquivo Ernesto Geisel, CPDOC SD PAP Sala de Consulta e Acervo, Fundação Getúlio Vargas- RJ., 9 abril, 1974,

BRASIL Ministério das Relações Exteriores. Discurso do Vice-Ministro do Comércio Exterior da República Popular da China, Chen Chieh, durante almoço oferecido no Palácio Itamaraty, em 8 de agosto de 1974. In **Resenha de Política Exterior do Brasil**; n. II, julho, agosto e setembro, 1974, p. 20.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Palestra proferida pelo Presidente José Sarney na Universidade de Pequim, in **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 58, julho, agosto e setembro, 1988, p. 7-13.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Atos assinados por ocasião da Visita da Presidenta Dilma Rousseff à República Popular da China- Pequim, 12. **Gobierno de la República Federativa de Brasil**, abril, 2011.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Plano Decenal de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Popular da China. **Gobierno de la República Federativa de Brasil**, 2012.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Ata da Terceira Sessão Plenária da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN) - Cantão, 6 de novembro. **Gobierno de la República Federativa de Brasil**, 2013

BRASIL. O Cidadão e as manifestações populares. **Data Senado**, 2013.

BRASIL, Ministerio de Relaciones Exteriores: Visita do Primeiro-Ministro da República Popular da China, Li Keqiang, ao Brasil-Declaração Conjunta e Plano de Ação Conjunta, maio 19. **Gobierno de la República Federativa de Brasil**, 2015.

BRASIL DE HOLANDA, Francisco Mauro. 40 anos das relações Brasil-China: de onde viemos, onde estamos, para onde vamos. In MOREIRA LIMA, Sérgio E. (org.). **Brasil e China: 40 anos de relações diplomáticas**: análises e documentos. Brasília: FUNAG (Coleção Política Externa Brasileira). 2016.

BRESLIN, Shaun (Ed.). **A Handbook of China's International Relations** (1st

ed.). London: Routledge, 288 p., 2010.

BRICEÑO RUIZ, JOSÉ. Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina. **Estudios Internacionales**, n. 175, v. 45, p. 9-39. Instituto de Estudios Internacionales - Universidad de Chile, mayo/agosto, 2013.

BRICEÑO RUIZ, JOSÉ y Simonoff, Alejandro. “La Escuela de la Autonomía, América Latina y la teoría de las relaciones internacionales”. **Estudios Internacionales**, n.186, v. 49, p.39-89, Instituto de Estudios Internacionales – Universidad de Chile, 2017.

BRIONES, Sebastián; DOCKENDORF, Andrés. Continuidad y cambio en la política exterior chilena en el gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014). **Estudios Internacionales**, n. 180, v. 47, p. 115-138. Instituto de Estudios Internacionales - Universidad de Chile, 2015.

BUZAN, Barry y WÆVER, Ole. **Regions and Powers: The Structure of International Security**. New York: Cambridge University Press, 564 p., dec., 2003.

CARBAJAL, Braulio. IED de China en México, la más baja desde 2015. **La Jornada**, México, DF, 26 sept. 2022. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/notas/2022/09/26/economia/ied-de-china-en-mexico-la-mas-baja-desde-2015> Acceso el 10 agosto, 2023.

CÁRDENAS, Leonardo. Los informes de Tianqi que la FNE desestimó en su reclamo para alzar restricciones en SQM. **La Tercera**, Santiago de Chile, 14 julio, 2023.

CARPENTER, Ted Galen. **Bad Neighbor Policy: Washington's Futile War on Drugs in Latin America**. New York: Palgrave Macmillan, 2003.

CARVAJAL, Leonardo y TOKATLIAN, Juan Gabriel. Autonomía y política exterior: un debate abierto, un futuro incierto. **Revista CIDOB d'Afers Internacionals**, n. 28, p. 7-31, 1995.

CEA, Eliana. **La Negra Lazo. Memorias de una pasión política**. Santiago: Planeta, 2005, 226 p.

CEPAL. El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad. **CEPAL/NU**, n. 39: Santiago, Chile, 1994.

CEPAL. China e India: Una Gran Oportunidad para las Exportaciones de América Latina, **CEPAL/NU**, Press Release, sept. 2006.

CEPAL. **Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2008-2009**: crisis y espacios de cooperación regional. CEPAL/NU, Santiago de Chile, 120 p., oct. 2009.

CEPAL. **La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2010**. CEPAL/NU, Santiago de Chile, 212 p., jun. 2011.

CEPAL. América Latina y el Caribe puede dar un salto de calidad en su relación con China. Comunicado de prensa, **CEPAL/NU**, 10 jun. 2011. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/comunicados/america-latina-y-el-caribe-puede-dar-un-salto-de-calidad-en-su-relacion-con-china> Acceso el 10 agosto, 2023.

CEPAL. **América Latina y el Caribe y China: Hacia una nueva era de cooperación económica**. Santiago de Chile: CEPAL/NU, 83 p., mayo, 2015. Disponible en <http://www.cepal.org/es/publicaciones/38196-latin-america-and-caribbean-and-china-towards-new-era-economic-cooperation> Acceso el 10 agosto, 2023.

CEPAL **Perspectivas económicas de América Latina 2016: hacia una nueva asociación con China**. CEPAL/NU, Santiago de Chile, 241 p., 2015.

CEPAL. **Explorando nuevos espacios de cooperación entre América Latina y el Caribe y China**. CEPAL/NU, Santiago de Chile, 100 p., enero, 2018.

CEPAL. **Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2020: principales condicionantes de las políticas fiscal y monetaria en la era pospandemia de COVID-19**. CEPAL/NU, Santiago de Chile, 213 p., oct. 2020.

CEPAL. **Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2021: dinámica laboral y políticas de empleo para una recuperación sostenible e inclusiva más allá de la crisis del COVID-19**. CEPAL/NU, Santiago de Chile, oct. 2021.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Cuarta edición. Brasília: UnB, 2012.

CERVO, Amado Luiz, Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 46 (2), 2003.

CERVO, Amado; LESSA, Antônio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011–2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, núm. 2, julio-diciembre, p. 133-151, 2014.

CHENG BAO KU y SUN XING TAO. Shichanghua gaige tuijin liangzheng: zhili de jingyan jiqi dui woguo de qishi (Reformas orientadas a la promoción de un mercado independiente: la experiencia de Chile y sus implicaciones para China). **Beijing Xingzheng Xueyuan Xuebao**, (6), p. 23-26, 2006.

CHILE. Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (MINREL) correspondiente al año 1978. **Gobierno de Chile**, 1978.

CHILE. **Evaluación de los cuatro años de entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio entre Chile y China.** Dirección de Relaciones Económicas Internacionales, Departamento de Estudios, Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobierno de Chile, 2009.

CHILE. **Evaluación de las relaciones comerciales entre Chile y China a siete años de la entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio.** Dirección de Relaciones Económicas Internacionales, Departamento de Estudios, Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobierno de Chile, 2013.

CHILE. **Análisis de las relaciones comerciales entre Chile y China en el marco del Tratado de Libre Comercio.** Dirección de Relaciones Económicas Internacionales, Departamento de Estudios, Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobierno de Chile, 2015.

CHILE. **Acuerdos económicos-comerciales vigentes.** Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales. Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobierno de Chile. Consulta efectuada en website subrei.gob.cl Acceso el 10 agosto, 2023.

CHILE. **Objetivos de Alianza del Pacífico.** Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales. Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobierno de Chile. Consulta efectuada en website subrei.gob.cl Acceso el 10 agosto, 2023.

CHINA. “Full text: China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean”. **Gobierno de la República Popular China.** In www.chinadaily.com.cn, nov. 6, 2008.

CHINA. China's Military Strategy. In: Ministry of National Defense, **Gobierno de la República Popular China**, 26 de mayo de 2015. Disponible en: <http://eng.mod.gov.cn/xb/DefensePolicy/index.html> Acceso el 10 agosto, 2023.

CHINA. Texto íntegro del Documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe. **Gobierno de la República Popular China.** En política-china.org. Observatorio de la Política China. Xinhua, 24 nov. 2016.

CHINA. The U.S. side's so-called 'rules-based international order' is designed to Benefit itself at other's expense, hold other countries back and introduce 'the law of the jungle? Statement of Vice Foreign Minister of China, Xie Feng, July, 2021. **Gobierno de la República Popular China.** Disponible en: www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/gjhdq_665435/3376_665447/3432_664920/3435_6 Acceso el 10 agosto, 2023.

CHINADAILY. Leaders establish China-CELAC Forum. In usa.chinadaily.com, by Zhang Fan in Brasilia, and Chen Weihua in Washington. July, 2014.

CHINA-LATIN AMERICA TASK FORCE, Findings and Recommendations of the China-Latin America Task Force. In **China-Latin America Task Force**, University of Miami, Center for Hemispheric Policy, 2006.

CHRISTENSEN, Steen Fryba. Brazil's Foreign Policy Priorities, **Third World Quarterly**, v. 34, n. 2, 2013.

CHRISTENSEN, Sten Fryba; BECARD, Danielly Silva Ramos. China-Latin America Relations: Main Themes, Main Problems. In LI XING; CHRISTENSEN, Steen Fryba; BECARD, Danielly Silva Ramos (org.), China and Latin America Relations in an era of changing world order, **Journal of China and International Relations**, Special Issue, 2016.

CHRISTENSEN, Thomas J. Shaping the choices of a rising China: recent lessons for the Obama administration" **The Washington Quarterly**, v. 33, n. 4, p. 83–104, 2009.

CIMMINO, Jeffrey; KROENIG, Matthew (lead authors). **Global Strategy 2021: An allied strategy for China**. The Atlantic Council of the United States, Strategy Papers, 2020. }

CLINTON, Hillary. America's Pacific Century. *Foreign Policy*, october 11, 2011.

COLE, Kathleen D. **The Sleeping Dragon** Awakens: Ramifications of Chinese Influence in Latin America, U.S. Army War College, march, 2006.

COLEMAN M. Latin American Expert Urges U.S. Not to Neglect Its Own Backyard. Entrevista a Michael Shifter, del Inter-American Dialogue, **Washington Diplomat**, v. 17, n. 10, october, 2010.

CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE (CRS). China's foreign policy and 'soft power' in South America, Asia and Africa. Washington, DC: US Government Printing Office. **U.S. Senate Committee on Foreign Relations**. April 15, 2008.

CORDEIRO PIRES, Marcos. Reflexões sobre os modelos de desenvolvimento de Brasil e China no alvorecer do século XXI. In Cordeiro Pires, Marcos y Paulino, Luís Antônio (org.), **China e América Latina: A geopolítica da multipolaridade**, Fundação Memorial da América Latina, São Paulo, 2012.

CORDEIRO PIRES, Marcos y SANTILLÁN, Gustavo Enrique. Reflexões sobre a relação China e América Latina. **Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe**, n. 10. Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), Buenos Aires. 2014.

CORNETER, João Marcelo Conte. A **política externa** de Dilma Rousseff: contenção na continuidade. **Conjuntura Austral**, v. 5, n. 24, p. 111-150, jun/jul, 2014.

COUNCIL OF FOREIGN RELATIONS (CFR). **U.S.-Latin America Relations: A New Direction for a New Reality**. Report of an Independent Task Force Report/ Council of Foreign Relations. Charlene Barshefsky (lead author). May, 2008.

CRADDOCK, Bantz. Testimony of General Bantz J. Craddock, Commander, U.S. Southern Command, hearing of the **House Armed Services Committee**: Fiscal Year 2006 National Defense Authorization Budget Request, march 9, 2005.

CREUTZFELDT, Benjamin (ed.). **China en América latina**. Reflexiones sobre las relaciones transpacíficas. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, julio 2012, 423 p.

CREUTZFELDT, Benjamín. China en América Latina: seguimiento de la evolución. In **CS**, n. 14, Cali (Colombia), july/dec., 2014.

CREUTZFELDT, Benjamín. China and the U.S. in Latin America. **Revista Científica General José María Córdova**, n.14, n.17, Bogotá, jan. /june, 2016.

CROW, John A. **The Epic of Latin America** (4 ed.). Berkeley, CA: University of California Press, 1992.

CUÉ BARBERENA, Federico. China insta a que más países se unan a su Nueva Ruta de la Seda. **France24.com**. 27 abril, 2019.

DAI TIAN. AIIB Founding Members Rise to 57, **China Daily**, april 15, 2015.

DANESE, Sérgio. **Diplomacia Presidencial**: história e crítica, Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

DANTAS, Francisco Clementino de San Tiago. Primeira entrevista do ministro San Tiago Dantas, 11 de septiembre de 1961. In Alvaro da Costa Franco (org.), **Documentos da Política Externa Independente**, v. 1, Brasília-Río de Janeiro: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) - Centro de História e Documentação Diplomática, 2007.

DANTAS, Francisco Clementino de San Tiago. **Política Externa Independente**, Civilização Brasileira, Río de Janeiro, 1962. Reeditado, junto a otros textos del autor, en LESSA, Renato; BUARQUE DE HOLLANDA, Cristina (org), Coletânea de textos sobre política externa / Francisco Clementino de San Tiago Dantas. Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

DALE WALTON, C. Beyond China: The Geopolitics of Eastern Eurasia. In **Comparative Strategy**, v. 21, n. 3, jul. 2022.

DE ONÍS, Juan. China and Latin America: Pivots and Rivets. China and Latin America: Pivots and Rivets. **World Affairs**. Washington, DC, 2014.

DETSCH, Claudia. Escaramuzas geoestratégicas en el 'patio trasero'. China y Rusia en América Latina. **Nueva Sociedad**, n. 275, mayo-junio, 2018.

DEVLIN, Robert; ESTEVADEORDAL, Antoni y RODRÍGUEZ-CLARE, Andrés. **The Emergence of China**: Opportunities and Challenges for Latin America and

the Caribbean. Washington, DC: Inter-American Development Bank & David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, 2006.

DITTMER, Lowell. The Strategic Triangle: An Elementary Game-Theoretical Analysis. **World Politics**, v. 33, n. 4, The Johns Hopkins University Press, p. 485-515, jul. 1981.

DOMÍNGUEZ, Jorge *et al.*, **China's Relations With Latin America: Shared Gains, Asymmetric**. Working Paper. Washington, DC: Inter-American Dialogue, 2006.

DOSCH, Jörn; GOODMAN, David. **China and Latin America: Complementarity, competition, and globalisation**. In **Journal of Current Chinese Affairs**, v. 41, n. 1, p. 3 -19, 2012.

DOSCH, Jörn; DOSCH, Ana Lucía Salinas de. China's growing influence in Latin America: the quest for resources and power. In MANTILLA BACA, Sebastián (ed.), **La expansión de China en América Latina**. 1. ed. Quito: Gráficas V&M, 2015, p. 53-71.

DUSSEL PETERS, Enrique. Características de la inversión extranjera directa china en América Latina (2000-2011). In: **América Latina y el Caribe-China**. Economía, comercio e inversiones, RED ALC-CHINA, UDUAL, UNAM y Cechimex, 2013, p. 171-202.

DUSSEL PETERS, Enrique. **China's recent engagement in Latin America and the Caribbean: Current conditions and challenges**. The Carter Center. August 29, 2019.

DUSSEL PETERS, Enrique (coord.). **América Latina y el Caribe y China**. Economía, comercio e inversión en 2019. UNAM/FE/CECHIMEX, Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China y UDUAL, México, 2020.

DW. EE.UU. llama a consultas a embajadores centroamericanos, **Deutsche Welle.com**, 8 de septiembre de 2018.

DW. Argentina se suma a iniciativa china Nuevas Rutas de la Seda. **Deutsche Welle.com**, basado en cable de la agencia EFE, 6 feb., 2022.

EISENMAN, Joshua; HEGINBOTHAM, Eric; MITCHELL, Derek. **China and the Developing World**, Beijing's Strategy for the Twenty-First Century, New York: M. E. Sharpe, xiii + 232 p., 2007.

ELLIS, Evan. **U.S. National Security Implications of Chinese Involvement in Latin America**, Monograph, Publications, Regional Issues, South & Latin America, Strategic Studies Institute (SSI), USA, jun. 1, 2005.

ELLIS, Evan. The Military-Strategic Dimensions of Chinese Initiatives in Latin America, in **China-Latin America Task Force**, Center for Hemispheric Policy, University of Miami, february 16, 2007.

ELLIS, Evan. Acogiendo a los dragones. **Air and Space Power** (Journal en Español), third semester, 2007.

ELLIS, Evan. **China in Latin America: The Whats and Wherefores**. Boulder (Colorado, USA): Lynne Rienner Press, 329 p., 2009.

ELLIS, Evan. The United States, Latin America and China: A Triangular Relationship?. Working paper, **Inter-American Dialogue**, april, 2012.

ELLIS, Evan. **The strategic dimension of Chinese engagement with Latin America**. Washington, DC: William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies, Perry paper series, n. 1, p. viii-159 (formato eBook), 2013.

ELLIS, Evan. China's strategy in Latin America demonstrates boldness of President Xi, **Manzella Report**, Feb. 19, 2014. Disponible en: <http://www.phibetaiota.net/wp-content/uploads/2014/02/Chinas-Strategy-in-Latin-America-CELAC-Forum.pdf> Acceso el 10 agosto, 2023.

ELLIS, Evan. **China on the Ground in Latin America: Challenges for the Chinese and impacts on the región**. Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan, 2014, xiii + 320 p.

ELLIS, Evan. Testimonio en audiencia titulada "The strategic importance of the Western Hemisphere: Defining U.S. interests in the región", **Comité de Asuntos Extranjeros de la Cámara de Representantes, EE.UU.**, feb., 3, 2015. Disponible en: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-114hhrg93156/pdf/CHRG-114hhrg93156.pdf> Acceso el 10 agosto, 2023.

ELLIS, Evan. Testimonio en audiencia titulada "China's Advance in Latin America and the Caribbean", del Subcomité sobre el Hemisferio Occidental, **Comité de Asuntos Extranjeros, Cámara de Representantes, EE.UU.** Set. 10, 2015. Disponible en: <https://docs.house.gov/meetings/FA/FA07/20150910/103931/HHRG-114-FA07-Wstate-EllisE-20150910.pdf> Acceso el 10 agosto, 2023.

ELLIS, Evan y GRANADOS, Ulises. La conquista china de Latinoamérica. **Foreign Affairs Latinoamérica**, v. 15, n. 1, 2015.

EMOL. La civilización china fija formalmente su edad en 5.800 años tras 15 años de análisis. **Emol.com**, basada en un cable de EFE, 29 mayo, 2018.

ERIKSON, Daniel P. Conflicting US perceptions of China's inroads in Latin America. In HEARN, Adrian H. and LEÓN-MANRÍQUEZ, José Luis (eds.), **China engages Latin America: Tracing the trajectory**. Boulder: Lynne Rienner, p. 117– 135, 2011.

ERRÁZURIZ, Octavio. Las relaciones de Chile y China: del simbolismo a la acción. **Estudios Internacionales**, v. 39, n.154, p. 169–178, Instituto de Estudios Internacionales - Universidad de Chile, 2006.

ESCUDE, Carlos. **Realismo periférico: Bases teóricas para una nueva política exterior argentina**. Buenos Aires: Planeta, 1992.

ESPINOSA, Carlos. Reseña de libro de ARTAZA, Mario y ROSS, César, “La Política Exterior de Chile, 1990-2009. Del Aislamiento a la Integración Global” (2012). En **Estudios Internacionales**, 173, p. 193-199, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, 2012.

ESTADOS UNIDOS. National Security Strategy (NSS). **Gobierno de los Estados Unidos de América** Bajo la administración de Donald Trump, december 18, 2017. Disponible en: nssarchive.us/national-security-strategy-2017/ Acceso el 10 agosto, 2023.

FALCÃO SILVA, Maria Luiza. Investimentos chineses no Brasil: a lógica do ‘socialismo chinês’ em relação ao país periférico. En portal **Brasil247.com**, fevereiro de 2022.

FARIZA, Ignacio y RIVAS MOLINA, Federico. 42 bilhões de reais: a conta que a América Latina paga por não estar integrada em uma zona de livre comercio. **Elpaís.com** (edición Brasil), 30 maio, 2018.

FATHAH, Abdul. From Multilateralism to Minilateralism: A conceptual Paradigm. In **Defense, Research and Studies**, jun 4, 2022.

FEINBERG, Richard. China, Latin America, and the United States: Congruent Interests or Tectonic Turbulence. In **Latin American Research Review**, v. 46, n. 2, p. 215-222, 2011.

FEINBERG, Richard; MILLER, Emily; TRINKUNAS, Harold. Better Than You Think: Reframing Inter-American Relations. **Brooking Institution**, Policy Paper, march 17, 2015.

FENG XU. China y América Latina después del final de la Guerra Fría. In LOWENTHAL, Abraham; TREVERTON, Gregory (comp.), **América Latina en un mundo nuevo**. México: Fondo de Cultura Económica, 1996.

FERNÁNDEZ-JILBERTO, Alex E.; HOGENBOOM, Barbara. Latin America: from Washington Consensus to Beijing Consensus? In FERNANDEZ-JILBERTO, Alex and HOGENBOOM, BARBARA (eds.), **Latin America facing China: South-South relations beyond the Washington Consensus**, New York: Berghahn Books, p. 181–193, 2010.

FERCHEN, Matt. China–Latin America Relations: Long-term Boom or Short-term Boom?. **The Chinese Journal of International Politics**, v. 4, may 28, 2011, p. 55–86.

FEYERABEND, Paul. **Contra el método**: Esquema de una teoría anarquista del conocimiento, Ariel, Barcelona, 1a edición, 1974; 2da edición, 1975, 207 p.

FIORI, José Luís. Nicholas Spykman y América Latina. En sitio web **sinpermiso.info**, 16 de diciembre, 2007.

FIORI, José Luís. O poder global e a nova geopolítica das nações. **Crítica y Emancipación**, (2), p. 157-183, primeiro semestre, 2009.

FONTDEGLÒRIA, Xavier. China da un giro para vencer los recelos a su polémica Ruta de la Seda. **Elpais.com**, 27 abr. 2019.

FOREIGN AFFAIRS. Who Will Run the World?, **Foreign Affairs**, December 11, 2018.

FORNÉS, Gastón y BUTT PHILIP, Alan. **The China-Latin America Axis: Emerging Markets and the Future of Globalisation**, Palgrave Macmillan, 2012.

FRENKEL, Alejandro. El efecto mariposa: crisis brasileña y secuelas regionales. **Nueva Sociedad**, jun. 2017.

FROHMANN, Alicia y WILHELMY, Manfred. Chile: A Bridge to Asia? In PAZ, Guadalupe; ROETT, Riordan. **Latin America and the Asian Giants: Evolving Ties with China and India**. Washington: The Brookings Institution Press, p. 227-250, 2016.

FUENTES, Cristián. El regionalismo abierto en la política exterior chilena, ¿versión original o concepto equívoco?. **Enfoques**, v. XI, n.17, 2012, p. 19-31.

GALLAGHER, Kevin P., and PORZECANSKI, Roberto. China Matters: China's Economic Impact in Latin America. **Latin American Research Review**, v. 43, n. 1, p. 185–200, 2008.

GALLAGHER, Kevin P., and PORZECANSKI, Roberto. **The Dragon in the Room: China and the Future of Latin American Industrialization**. Stanford, CA: Stanford University Press, 2010.

GALLAGHER, Kevin P. The End of the 'Washington Consensus'. **The Guardian**, march 7, 2011.

GALLAGHER, Kevin P. **The China Triangle: Latin America's China Boom and the Fate of the Washington Consensus**. New York: Oxford University Press, 2016.

GHOTME-GHOTME, Rafat Ahmed; RIPOLL DE CASTRO, Alejandra. La relación triangular China, América Latina, Estados Unidos: socios necesarios en medio de la competencia por el poder mundial. **Entramado**, v. 12, n. 2, p. 42-53, julio-diciembre, 2016.

GILPIN, Robert. **War and Change in World Politics**. New York: Cambridge University Press, 1981.

GONÇALVES, Williams; BAUBAB BRITO, Lana. Relações Brasil-China: Uma parceria estratégica. **Século XXI**, Porto Alegre, v. 1, n. 1, jan-dez 2010.

GONÇALVES, Rafael de Lima: La visita de Li Keqiang a Brasil y las nuevas oportunidades para el desarrollo de América Latina, **El Pueblo en línea**, junio 3, 2015.

GUELAR, Diego. **La invasión silenciosa**. El desembarco chino en América del Sur. Buenos Aires: Debate, 2013.

GUERREIRO, Ramiro Saraiva. **Lembranças de um empregado do Itamaraty**. São Paulo: Siciliano, 1992.

HAIYUE ZHAO. China's geopolitical environment and its strategic security, **Studies and Exploration**, 165: 4, 2006, p. 14–17.

HAKIM, Peter. Is Washington Losing Latin America?. **Foreign Affairs**, Jan. 1, 2006.

HAKIM, Peter. A América Latina deve se preocupar com Trump? **O Estado de S. Paulo**, 14 maio, 2016.

HE LI. China-Taiwan Rivalry in Latin America and its Implications. In ARNSON, Cynthia.; MOHR, Mark; ROETT, Riordan (eds.). **Enter the dragon?** China's presence in Latin America. Washington, DC: Woodrow Wilson International Centre for Scholars, 2007, p. 53-58.

HE SHUANGRONG (ed.). **China-Latin America Relations: Review and Analysis (Volume 1)**. Paths International Ltd., 2012.

HEARN Adrian H. y LEÓN-MANRÍQUEZ, José Luis. (Editores). **China engages Latin America: tracing the trajectory**, Lynne Rienner Publishers, Inc., Boulder, Colorado (USA) y Londres (UK), 2011.

HERMANN, Charles F. Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy. **International Studies Quarterly**, v. 34, n. 1, p. 3-21, march, 1990.

HERSH, Seymour. The Price of Power. Kissinger, Nixon, and Chile, **The Atlantic**, December, 1982.

HIRST, Mônica. História da Diplomacia Brasileira - O período 1945-64 - A Política Externa Brasileira no Contexto da Guerra Fria - A Política Externa Independente. **Ministério das Relações Exteriores**, Brasil, 2007. Disponível em: http://www2.mre.gov.br/acs/diplomacia/portug/h_diplom/pd020.htm Acesso el 10 agosto, 2023.

HOFFMAN, Stanley. An American social science: International relations. **Daedalus**, v. 106, n. 3, Discoveries and Interpretations: Studies in Contemporary Scholarship, v. I (Summer, 1977), p. 41-60.

HOLBIG, Heike and GILLEY, Bruce. Reclaiming legitimacy in China. **Politics and Policy**, 38: 3, p. 395–422, 2010.

HURTADO, Jorge. Comercio entre América Latina y China crece sin precedentes, expertos piden ‘cautela’. **France24.com**, 19 feb. 2022.

IKENBERRY, G. John. **After Victory**: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars. Princeton University Press, 2001.

INSULZA, José M. José Miguel Insulza: Una política exterior estable y predecible. En el medio digital **ellibero.cl**. 3 agosto, 2023.

JABBOUR, Elias y DANTAS, Alexis. Na China emerge uma Nova Formação Econômico Social. **Princípios**, (154), p. 70-86, 2018.

JACQUES, Martin. **When China Rules The World**. The end of the Western World and the Birth of a New Global Order. New York: The Penguin Press, 2009.

JENKINS, Rhys. Latin America and China—a new dependency? **Third World Quarterly**, 33:7, p. 1337-1358, 2012.

JENKINS, Rhys. La expansión global de China y su impacto en América Latina. In MANTILLA BACA, Sebastián (ed.), **La expansión de China en América Latina**. 1. ed. Quito: Gráficas V&M, 2015, p. 13-45.

JIANFEI LIU. Cong zhan lue mo hu dao zhan lue qing xi: ao ba ma quan qiu zhan lue tiao zheng yu zhong mei guan xi [From strategic ambiguity to strategic clarification: Obama’s global strategic adjustment and China–US relations], **World Outlook**, 24: 3, p. 63–76, 2013.

JIANG SHIXUE. New Developments in China-Latin American Relations [Zhongla Guanxi de Xin Fazhan], **Chinese Academy of Social Sciences** (CASS), referenciado por DOMÍNGUEZ *et al.* (2006: 26)). Sin datos de fecha de publicación y con hipervínculo no válido.

JIANG SHIXUE. Relaciones Bilaterales Chino-Chilenas al umbral del nuevo siglo” **Estudios Internacionales**, v. 34, n. 133), p. 12-36, Instituto de Estudios Internacionales - Universidad de Chile, enero/marzo, 2001.

JIANG SHIXUE. Sino-Latin American Relations: perspectives on the past and prospects for the future. **ILAS Working Papers**, n. 1, 2002.

JIANG SHIXUE. Relaciones bilaterales chino-chilenas en el umbral de una nueva etapa de desarrollo. In **Chile y China: reflexiones para una agenda integral**. Beijing: Instituto de Relaciones Internacionales Contemporáneas de China - Embajada de Chile en China, 2006.

JIANG SHIXUE. Three factors in the recent developments of Sino Latin American Relations". In ARNSON, Cynthia; MOHR, Mark; ROETT, Riordan (eds.), **Enter the dragon?** China's presence in Latin America. Washington, DC: Woodrow Wilson International Centre for Scholars, 2007, p. 43-51.

JIANG SHIXUE. "The Chinese Foreign Policy Perspective". In PAZ, Guadalupe; ROETT, Riordan (eds.). **China's expansion into the Western hemisphere:** Implications for Latin America and the United States. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2008, p. 27-43.

JIANG SHIXUE. Ten Key Questions. In HEARN, Adrian H. and LEÓN-MANRÍQUEZ, José Luis (eds.), **China engages Latin America:** Tracing the trajectory. Boulder: Lynne Rienner, p. 51-65, 2011.

JIANG SHIXUE. New Development of China-Latin America Relations. In SHOUJUN CUI y PÉREZ GARCÍA, Manuel (Eds.). **China and Latin America in transition.** Policy Dynamics, Economic Commitments and Social Impacts, New York: Palgrave, MacMillan, 2016, p. 51-68.

JIANG SHIXUE. Desmistificando las Relaciones China-Brasil. Publicado en el portal web del China Institute of International Studies, en 2014. Disponible en: https://www.ciis.org.cn/english/COMMENTARIES/202007/t20200715_2792.htm Acceso el 10 agosto, 2023.

JIANG ZEMIN. Share a bitter hatred of the enemy and unite against foreign aggression. In **Selected works of Jiang Zemin**, v. 2, Beijing: China Foreign Language Press, 2006.

JOHNSON, Chalmers. **Blowback:** The Costs and Consequences of American Empire. New York (USA): Henry Holt, 2020.

JOHNSON, Tim, China: Our Goal is Economic; Despite Strengthening Trade Ties, China Said It Had No Plans to Expand Its Influence in Latin America. **Miami Herald**, April 15, 2006. Referenciado por CRS, 2008, p. 23.

JUN TANG. Ying jiang 21shiji haishangsichouzilu yanshen zhi lamei [Expanding the 21st-century marine silk road to Latin America']. **Contemporary World**, 399: 2, 2015, p. 32-4.

KAHLER, Miles. Multilateralism with small and large numbers, **International Organization**, v. 46, issue 3, p. 681-708, 1992.

KAUFMAN PURCELL, Susan; IMMERMANN, Robert M. Japan, Latin America, and the United States: prospects for cooperation and conflict. In KAUFMAN PURCELL, Susan and IMMERMANN, Robert M. (eds.). **Japan and Latin America in the New Global Order** (Boulder, CO: Lynne Rienner, 1992).

KENNAN, George K. A Fateful Error. **The New York Times**, February 5, 1997.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. **Power and Interdependence**: World Politics in Transition. Boston, Little, Brown and Company, 1977. 273 p.

KINDLEBERGER, Charles P. **The world in depression**: 1929-1939. Berkeley, California, 1973, 305 p.

KINDLEBERGER, Charles P. **The Formation of Financial Centers**: A Study in Comparative Economic History. Princeton University Press, New Jersey. 1974.

KURLANTZICK, J. **Charm Offensive**: How China's Soft Power Is Transforming the World. New Haven, CT: Yale University Press, 2007.

LAFARGUE, François, China's Presence in Latin America: Strategies, Aims and Limits. **China Perspectives**, n. 68, november-december, 2006.

LANXIN XIANG. A Geopolitical Perspective on Sino-Latin American Relations. In ARNSON, Cynthia; MOHR, Mark; ROETT, Riordan (eds.). **Enter the dragon?** China's presence in Latin America. Washington, DC: Woodrow Wilson International Centre for Scholars, 2007, p. 59-63.

LANXIN XIANG, An Alternative Chinese View. In PAZ, Guadalupe; ROETT, Riordan(eds.). **China's expansion into the Western hemisphere**: Implications for Latin America and the United States. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2008, p.44-58.

LAYNE, Christopher. **The peace of illusions**: American Grand Strategy from 1940 to the present, Ithaca: Cornell University Press, 2006.

LAYNE, Christopher. "The (Almost) Triumph of Offshore Balancing". **The National Interest**, 22 jan., 2013. Disponible en: <http://nationalinterest.org/commentary/almost-triumph-offshore-balancing-6405> Acceso el 10 agosto, 2023.

LEI YU. China's **strategic partnership with Latin America: a fulcrum in China's rise**, **International Affairs**, v. 91, Issue 5, September 2015, p.1047–1068.

LEITERITZ, R. China and Latin America: a marriage made in heaven? In MONTILLA BACA, Sebastián (ed.), **La expansión de China en América Latina**. 1. ed. Quito: Gráficas V&M, 2015, p. 101-124.

LENIN, Vladimir Ilich Uliánov. **Obras escogidas** (en tres tomos). Moscú: Editorial Progreso, 1978.

LEMKE, Douglas. **Regions of War and Peace**. New York: Cambridge University Press, 2002, 235 p.

LEVICK, Laura y Schulz, Carsten-Andreas. Soft Balancing, Binding or Bandwagoning? Understanding Institutional Responses to Power Disparities in

the Americas. **Canadian Journal of Political Science**, v. 53, p. 521–539, 2020.

LI XING. The Expansion of China's Global Hegemonic Strategy: Implications for Latin America. In LI XING; CHRISTENSEN, Steen Fryba; BECARD, Danielly Silva Ramos (org.), *China and Latin America Relations in an era of changing world order*, **Journal of China and International Relations**, Special Issue, 2016.

LIEBETREAU, Daniel. Dependency with Chinese Characteristics? A case study of Chinese engagement in Chile. **Cuadernos de Política Exterior Argentina** (Nueva Época), 133, junio 2021, p. 81-102.

LIN CHOU, Diego. **Pasado y futuro de las relaciones bilaterales entre la República de Chile y la República de China**. Trabajo presentado en el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, 1994.

LIN CHOU, The past and future of bilateral relations between the Republic of Chile and The Republic of China. **Occasional Papers/Reprint Series in Contemporary Asian Studies**, Number One (126), School of Law, University of Maryland, Baltimore, USA, p. 15-31, 1995. Disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/56353909.pdf> Acceso el 10 agosto, 2023.

LIN CHOU, Diego. **Chile y China: inmigración y relaciones bilaterales (1845-1970)**. Santiago: Instituto de Historia / Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, 2004.

LÓPEZ, Alberto L.; SAM, Cédric. China's overseas investments (2005-2014). Referenciado por Creutzfeldt (2006), sin mayores datos -excepto el año de publicación, 2015- y con hipervínculo no activo.

LOSER, Claudio. The Growing Economic Presence of China in Latin America. University of Miami Center for Hemispheric Policy, **China-Latin America Task Force**, December 15, 2006.

LOWENTHAL, Abraham. 'Obama and the Americas: Promise, Disappointment, Opportunity'. **Foreign Affairs**, v. 89, n. 4, july-august, 2010.

MACHADO, Vera Lúcia Barrouin Crivano. **A República Popular da China: Reformas Econômicas e Relacionamento com o Brasil**. Tese apresentada no XIII Curso de Altos Estudos do Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 1986.

MAGNOTTA, Fernanda Petená. **A política dos Estados Unidos para a China na América Latina no início do século XXI: acomodação versus confrontação**. Orientador: Tullo Vigevani. 2019. 184 p. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – UNESP, UNICAMP e PUC-SP – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, 2019. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/items/6ed5036f-5103-4b0d-8e2a-8cbf4baff03e> Acceso el 10 agosto, 2023.

MAIRA, Luis. **Estados Unidos, del auge a la crisis**. Una perspectiva latinoamericana. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económico, 288 p., 2022.

MANDELBAUM, Michael. **The frugal superpower**. America's Global Leadership in a Cash-Strapped Era. New York: Public Affairs, 2010.

MARCHETTI, Patricia. ¿Cómo es Tianqi?: La empresa china que compró el 24% de SQM y cuyo acuerdo es investigado por la FNE. **Emol.com**. Santiago, Chile, 16 jun. 2018.

MARTÍNEZ CORTÉS, José Ignacio (Coord.). **América Latina y el Caribe-China**. Relaciones políticas e internacionales. Centro de Estudios China-México. Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China. México, D.F., 2015.

MARTÍNEZ RIVERA, Sergio. La relación comercial de América Latina y la República Popular China: crítica desde una perspectiva económica-ambiental. In CORDEIRO PIRES, Marcos y PAULINO, Luís Antonio. (org.), **China e América Latina: A geopolítica da multipolaridade**, Fundação Memorial da América Latina, São Paulo, 2012.

MATTA, Javier Eduardo. Chile y la República Popular China: 1970-1990. **Estudios Internacionales**, 24 (95), p. 347-367. Instituto de Estudios Internacionales - Universidad de Chile, jul.-sept., 1991.

MATTHEW, William M. A Primitive Export Sector: Guano Production in Mid-Nineteenth-century Peru. **Journal of Latin American Studies**, 9 (1), p. 35-57, 1977.

MEARSHEIMER, John J. The false promise of international institutions. **International Security**, v. 19, n. 3, p. 5-49, 1994.

MEARSHEIMER, John J. China's Unpeaceful Rise. **Current History**, v. 105, 2006, p. 160-162.

MEFANO FARES, Thomaz, A diplomacia chinesa e as relações com o Brasil (1949-1974), **Século XXI**, Porto Alegre, v. 7, n. 1, jan-jun, 2016.

MÉNDEZ MORÁN, Daniel. **136: el plan de China en América Latina**. San Bernardino: Kindle Edition, 2018.

MENDES PINI, André. A crescente presença chinesa na América Latina: desafios ao Brasil. **Boletim de Economia e Política Internacional (BEPI)**, n. 21, Set./Dez. 2015.

MENGES, Constantine C. **China: The Gathering Threat**. Nashville, Tenn.: Nelson Current, 2005, 554 p.

MINGDE LI. As relações sino-brasileiras: passado, presente e futuro. In FUJITA, Edmundo S. (org), **O Brasil e a Ásia no século XXI: Ao encontro de novos horizontes**, Brasília: FUNAG, 2001.

MITCHELL, Derek; MCGIFFERT, Carola. Expanding the 'Strategic Periphery', a History of China's Interaction with the Developing World. In EISENMAN, Joshua, HEGINBOTHAM, Eric and MITCHELL, Derek, **China and the Developing World**, Beijing's Strategy for the Twenty-First Century, New York: M. E. Sharpe, p.3-25, 2007.

MODELSKI, George. **Long cycles in world politics**. London: Macmillan, 1987, 244 p.

MONGE ARÍSTEGUI, Carlos. Perspectivas teóricas predominantes en la aproximación de China a las RI como disciplina: entre la autonomía y la integración. In **Revista Estudos Internacionais**, PUC-Minas, v. 9, n. 4, p. 63-89, jan. 2022. DOI: 10.5752/P.2317-773X.2021v9n4p63-89

MONZÓN BARATA, Pedro. Apuntes sobre la política de pivot de Estados Unidos en Asia Pacífico y la normalización de Japón. **Revista de Estudios Estratégicos**, n. 4, La Habana (Cuba), enero/ junio, 2017.

MORA, Frank. Sino-Latin American Relations: Sources and Consequences, 1977-1997. In **Latin American Politics and Society**, v. 41, Issue 2, p. 91-116.

MOREIRA LIMA, Sérgio Eduardo (organizador). **Brasil e China: 40 anos de relações diplomáticas: análises e documentos**. Brasília: FUNAG, 2016.

MORENO, Camila. **O Brasil made in China: para pensar as reconfigurações do capitalismo contemporâneo** / São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2015. 116 p.

MOSHER, Steven W. Red China on the March. **National Review**. Feb., 14, 2006.

MUNITA, IGNACIA. Chile como destino favorito para la inversión china en la región: Expertos analizan el enganche con el gigante asiático. **Emol.com**. 10 agosto, 2021.

MULDER, Nicholas. **The Economic Weapon: The Rise of Sanctions as a Tool of Modern War**. Yale University Press. 2022. 434 p.

NAIM, Moisés. Minilateralism: The magic number to get real international action. **Foreign Policy**, June, 2009.

NEACK, Laura. **The new foreign policy: power seeking in a globalized era**. 2a. ed. Lanham: New millennium books in international studies, 2008.

NIXON, Richard. Asia After Viet Nam. **Foreign Affairs**. October, 1967. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/1967-10-01/asia-after-viet-nam> Acceso el 10 de agosto, 2023

OLIVEIRA DE ALTEMANI, Henrique. Brasil-China: trinta anos de uma parceria estratégica. **Revista Brasileira de Política Internacional** (RBPI), 47 (1), 2004.

OLIVEIRA DE ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, v. 2, 2006. p. 159-193.

OPPENHEIMER, Andrés, China Likely to Calm U.S. Fears on Latin America. **Miami Herald**, April 9, 2006.

OPPENHEIMER, Andres. 2014. China Is Flexing Its Muscle in Latin America. **Miami Herald**, July 19, 2014. Disponible en: <http://www.miamiherald.com/news/local/news-columns-blogs/andres-oppenheimer/article1976079.html> Acceso el 10 agosto, 2023.

ORGANSKI, **Abramo Fimo Kenneth. World Politics**. New York: Alfred A. Knopf, 2ª Ed., xii -461 p.,1958.

ORREGO VICUÑA, Francisco. Sistema internacional, democracia y pluralismos: Incidencias en la coordinación regional de políticas exteriores. En MUÑOZ, Heraldo; TULCHIN, Joseph (org.). **Entre la autonomía y la subordinación: Política exterior de los países latinoamericanos**, tomo II. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1984.

OYARZÚN, Lorena y ROJAS, Federico. La Alianza del Pacífico en América Latina. ¿Contrapeso regional? **Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo**, 8 (16), p. 9-30, 2013.

PÁGINA/12. Litio, petróleo y agua dulce: Estados Unidos ni disimula sus intereses en América Latina, **Página/12**, 24 enero, 2023. Artículo basado en una presentación de la generala Laura Richardson ante el think tank estadounidense Atlantic Council.

PAKARATI, Novoa, Manahi. Relaciones Chile-República Popular China 1970-1975. **Diplomacia**, n. 76, julio-septiembre, 1998.

PAÚL, Fernanda. China y América Latina: 3 claves que explican por qué Pekín restringe sus préstamos a la región. **BBC.com**, 12 marzo, 2021.

PAULINO, Luís Antonio; CORDEIRO PIRES, Marcos (org.). **China e América Latina: A geopolítica da multipolaridade**. Fundação Memorial da América Latina, São Paulo, 2012.

PAULINO, Luís Antonio, Desafios atuais para a política externa da China: Uma reflexão sobre o Livro Branco a respeito do desenvolvimento pacífico da China. In CORDEIRO PIRES, Marcos y Paulino, Luís Antonio (org.), **China e América Latina: A geopolítica da multipolaridade**, Fundação Memorial da América Latina, São Paulo, 2012.

PATRICK, Stewart. The New 'New Multilateralism': Minilateral Cooperation, but at What Cost? In **Global Summitry**, v. 1, Issue 2, p. 115-134, winter, 2015.

PAZ, Gonzalo Sebastián. Rising China's Offensive in Latin America and the U.S. Reaction. **Asian Perspective**, 30, 4, p. 95–112, 2006.

PAZ, Gonzalo Sebastián. China, United States and Hegemonic Challenge in Latin America: An Overview and Some Lessons from Previous Instances of Hegemonic Challenge in the Region. **The China Quarterly**, 209, p. 18–34, march 2012,

PÉREZ LE-FORT, Martín. Relaciones sino-chilenas bajo nuevas circunstancias. **Estudios Internacionales**, 38 (152), p. 123-136. Instituto de Estudios Internacionales - Universidad de Chile, 2006.

PHAM, J. Peter. China's Strategic Penetration of Latin America: What It Means for U.S. Interests. **American Foreign Policy Interests: The Journal of the National Committee on American Foreign Policy**, 32: 6, p. 363-381, 2010.

PHILLIPS, Nicola. China and Latin America: development challenges and geopolitical dilemmas. In: DITTMER, Lowell; YU, George T. (eds.). **China, the developing world and the new global dynamic**. Colorado (USA), 2010.

PINHEIRO, Letícia. Restabelecimento de relações diplomáticas com a República Popular da China: uma análise de processo de tomada de decisão. **Revista Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, p. 247-284, dez. 1993.

QINGMIN ZHANG. Liushinianlai xinzhongguo waijiao buju de fazhan: dui dangdaihui zhengzhi baogao de wenben fenxi [Diplomatic composition of China in the last 60 years: a text analysis of the political reports to the Chinese Communist Party National Congress], **Foreign Affairs Review**, 26: 4, 2009, p. 32–42.

RATLIFF, William. In Search of a Balanced Relationship: China, Latin America, and the United States. **Asian Politics & Policy**, v. 1, n. 1, jan–march, 2009.

RATLIFF, William. China en el futuro de América Latina. In CREUTZFELDT, Benjamín (editor), **China en América Latina: reflexiones sobre las relaciones transpacíficas**. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 423 p., dic., 2012.

REYES MATTA, Fernando (org.). **Chile y China 40 años: ¿Que nos trae el futuro?** Santiago de Chile: Universidad Andres Bello (UNAB), Centro de Estudios Latinoamericanos sobre China (CELC), 2011.

REYES MATTA, Fernando. **China: innovación y tradición**. Nuevas relaciones de estado-mercado-sociedad. Santiago de Chile: Universidad Andrés Bello – RIL Editores, 2017.

REYES MATTA, Fernando. Chile-China: itinerario de 50 años para vencer la distancia. Texto publicado por el **Centro de Estudios Latinoamericanos sobre China de la Universidad Nacional Andrés Bello (CELC-UNAB)**, Santiago, 2020. Disponible en: https://internacional.unab.cl/wp-content/uploads/2020/11/20201111_CHILE-CHINA-50-a%C3%B1os-vencer-distancia.pdf Acceso el 10 agosto, 2023.

REYES MATTA, Fernando. La desconocida conversación en 1973 entre el canciller Almeyda y Zho Enlai, el segundo hombre del régimen de Mao. Sitio web **Interferencia.cl**, 29 enero, 2023.

REYES MATTA, 2023. Entrevista con Carlos Monge Arístegui, en julio de 2023.

RODRIGUES, Alex. Inversiones chinas vuelven a crecer en Brasil con la pandemia, 3 de septiembre, 2022, **Agencia Brasil**. Disponible en: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/es/https%3A/agenciabrasil.ebc.com.br/es/nod/e/1480047> Acceso el 10 agosto, 2023.

ROETT, Riordan; PAZ, Guadalupe (eds.). **China's expansion into the Western hemisphere**: Implications for Latin America and the United States. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2008, 276 p.

ROETT, Riordan. La profundización de los lazos de China con América Latina: un trabajo en construcción. In CREUTZFELDT, Benjamín (editor), **China en América Latina**: reflexiones sobre las relaciones transpácificas. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 423 p., diciembre, 2012.

ROSS, César. Chile y China, 1970-2000: treinta años de relaciones internacionales atípicas. En **Si Somos Americanos**, v. 3, n. 2, Universidad Arturo Prat, Iquique-Chile, p. 33-48, 2000.

ROSS, César. Chile and China, 2000–2016: The humming bird and the panda. In BERNAL MEZA, Raúl; LI XING (eds.), **China–Latin America Relations in the 21st Century**, International Political Economy Series, London: Palgrave McMillan, jan. 25, 2020.

ROTHKOPF, David. The world's best foreign minister. **Foreign Policy**, oct. 7, 2009.

RUIZ CARO, Ariela. Superar a China y limitar a Rusia. **Elcohetelaluna.com**. Feb. 19, 2023.

RUSSELL, Roberto y Tokatlian Juan Gabriel. América Latina y su Gran Estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía. **Revista CIDOB d'Afers Internacionals**. n.104, p. 157-180, diciembre, 2013.

RUSSELL, Roberto y TOKATLIAN, Juan Gabriel. Modelos de política exterior y opciones estratégicas: el caso de América Latina frente a Estados Unidos. **Revista CIDOB d'afers internacionals**, n. 85-6, mayo de 2009.

RUSSELL, Roberto y CALLE, Fabián. Periferias turbulentas y penetradas: su papel en la expansión de los intereses de seguridad de Estados Unidos en América Latina. **CEBRI-Revista**, Año 1, n. 1, jan-mar 2022, p. 167-189.

SALAZAR, Gabriel y PINTO, Julio. **Historia Contemporánea de Chile III**. La economía: mercados, empresarios y trabajadores, Santiago de Chile: LOM Ediciones, 1999.

SALGADO, Bernardo; SHOENMANN; Rafael. De la Ilusión de los Commodities a la Especialización Regresiva: América del Sur, China y la nueva etapa de la dependencia en el Siglo XXI. **Papel Político**, v. 24, n. 2, p. 1-27, Pontificia Universidad Javeriana, Colombia, 2019.

SALOMÓN, Mónica. La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones. **Revista CIDOB d'afers internacionals**, n. 56, 2001.

SANTISO, Javier; AVENDAÑO, Rolando. Economic Fundamentals of the Relationship. In Hearn Adrian y León-Manríquez, José Luis, (eds.). **China Engages Latin America: Tracing the Trajectory**. Boulder, CO: Lynne Rienner, p. 67-90, 2011.

SCHENONI, Luis y MALAMUD, Andrés. Sobre la creciente irrelevancia de América Latina. **Nueva Sociedad**, n. 291, enero-febrero, 2021.

SCHMIDT, Fernando (2011): Relaciones Chile-China: 40 Años. In LEE, YUN TSO y HONGYING, WU (eds.): **Chile y China**. Cuarenta Años de Política Exterior, Santiago, RIL Editores, pp. 95-117, 2011.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalism, Socialism and Democracy**. Vol. 36, New York: Harper & Row, 1942.

SERBIN, Andrés. ¿Un triángulo escaleno? América Latina y el Caribe, China, Estados Unidos y las narrativas del nuevo ciclo. In Serbin, Andrés; Martínez Laneyde; Ramanzini Júnior, Haroldo; Serbin Pont, Andrei [coord.], **América Latina y el Caribe frente a la encrucijada actual de la globalización**. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe, n. 13. Jan, 2016.

SEVARES, Julio. **China. Un socio imperial para Argentina y América Latina**. Buenos Aires: Edhasa, 2015.

SHA DING y YANG DIANQIU, Relaciones Históricas entre China y América Latina. In **China y América Latina: un mismo camino**, China Reconstruye, Beijing, 1984.

SHAMBAUGH, David. China at 60: the road to prosperity, **Time**, 174: 12, p. 14-19. 2009,

SHAMBAUGH David. Prefacio a Hearn, Adrian y León-Manríquez José Luis, (eds.), **China Engages Latin America: Tracing the Trajectory**. Boulder, CO: Lynne Rienner, 2011.

SHAMBAUGH, David. **China Goes Global**. The Partial Power. New York: OUP, 2013.

SHOUJUN CUI y PÉREZ GARCÍA, Manuel (eds.). **China and Latin America in transition**. Policy Dynamics, Economic Commitments and Social Impacts, Palgrave, MacMillan, 2016.

SHOUJUN CUI. Introduction: Sino-Latin American Relations in Strategic Transition. In SHOUJUN CUI y PÉREZ GARCÍA, Manuel (eds.). **China and Latin America in transition**. Policy Dynamics, Economic Commitments and Social Impacts, Palgrave, MacMillan, 2016, p. 1-11.

SHOUJUN CUI. China's New Commitments to LAC and Its Geopolitical Implications. In SHOUJUN CUI y PÉREZ GARCÍA, Manuel (eds.). **China and Latin America in transition**. Policy Dynamics, Economic Commitments and Social Impacts, Palgrave, MacMillan, 2016, p. 15-23.

SIGMUND, Paul E. (1993), **The United States and Democracy in Chile**. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1993.

SIKKINK, Kathryn. **Ideas and Institutions**: Developmentalism in Brazil and Argentina. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1991.

SIMON SHEN. Online Chinese Perceptions of Latin America: How They Differ from the Official View. In STRAUSS, Julia; ARMONY, Ariel (org.), From The Great Wall to the New World: China and Latin America in the 21st Century, **The China Quarterly** (Special Issue), 209, march 2012.

SOARES, Maria Regina De Lima; HIRST, Mônica. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities, **International Affairs**, v. 82, n. 1, 2006.

SOLÍS, Camilo. Laura Richardson: la jefa del Comando Sur de EE.UU. que pretende el litio sudamericano y que cierran Russia Today y Sputnik. **Interferencia.cl**, 27 marzo, 2023.

SONG XIAOPING. Elementos fundamentales del marco teórico de la política exterior de China. In CREUTZFELDT, Benjamín (editor), **China en América Latina**: reflexiones sobre las relaciones transpacíficas. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 423 p., diciembre, 2012.

SONG XIAOPING. Historia de las relaciones entre China y Latinoamérica. In BOGADO BORDAZAR, Laura (compiladora), **Las relaciones entre China y América Latina y los enigmas de los lazos históricos**, Ediciones IRI, La Plata, Argentina, 2014.

SOUSA, Ana Tereza Lopes Marra. **Relações Brasil-China**: interesses, questões e resultados. Orientador: Tullo Vigevani. 2016. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – UNESP, UNICAMP e PUC-SP – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, 2016. Disponível em: <http://acervodigital.unesp.br/handle/11449/138117> Acceso el 10 agosto, 2023.

SPANAKOS, Anthony Peter y YU XIAO. Se necesitan tres: relaciones entre China, Estados Unidos y América Latina. In CREUTZFELDT, Benjamín (editor), **China en América Latina**: reflexiones sobre las relaciones transpacíficas. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 423 p., dic., 2012.

SPYKMAN, Nicholas, **America's Strategy in Politics**, Harcourt, Brace and Company, Nueva York, USA, 1942.

STALLINGS, Barbara. The U.S.–China–Latin America Triangle: Implications for the Future. In PAZ, Guadalupe; ROETT, Riordan (eds.), **China's expansion into the Western hemisphere**: Implications for Latin America and the United States. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2008, p. 239-259.

STOKES, Doug. **America's Other War**: Terrorizing Colombia. London, UK, Zed Books, 2005.

STUENKEL, Oliver. Brazilian foreign policy: Game over? **Post Western World**, janeiro, 2014.

STUENKEL, Oliver. Is Brazil abandoning its global ambitions? **Post-Western World**, fevereiro, 2014.

STRAUSS, Julia y ARMONY, Ariel. From the Great Wall to the New World: China and Latin America in the 21st Century. **The China Quarterly, Special Issues New Series**, n. 11. Cambridge University Press, 2012.

SUÁREZ RUBIO, Fernando. China y América Latina, Bilateralidad en tiempos de Integración Regional. Presentación en XII Congreso SAAP-ATENEA, 2015.

SUN HONGBO. Diplomacia Chinesa para com a America Latina: Origem, fatos e influencia. **Academia de Ciências Sociais da China** (Instituto de Pesquisa Latino Americana), jul, 2015.

SUN YANFENG. Retrospectiva y Reflexión sobre los Cuarenta Años de Relaciones Sino-Chilena. In: LEE, YUN TSO y HONGYING, WU (eds.): **Chile y China**. Cuarenta Años de Política Exterior, Santiago, RIL Editores, p. 225-242, 2011.

SUN TZU. **The Art of War**. Traducción de Samuel B. Griffith. New York: Oxford University Press, 1963.

SUNG MI KIM; HAUGH, Sebastian; RIMMER, Susan. Minilateralism Revisited: MIKTA as Slender Diplomacy in a Multiplex World. **Global Governance**. A Review of Multilateralism and International Organizations 24 (4), p. 475-489, dec, 2018.

SUSHENTSOV, Andrey. The Triangle As Metaphor. **Horizons**, Summer/ Issue n.19, cirsd.org, 2021. Disponible en: <https://www.cirsd.org/en/horizons/horizons-summer-2021-issue-no-19/cthe-triangle-as-metaphor> Acceso el 10 agosto, 2023.

TEDESCHI DA CUNHA, Aline. **Parcerias estratégicas da China, sua lógica dual e seus frames**: Abordagem interativa sobre o papel internacional chinês. Orientador: Marcos Cordeiro Pires. 2018. 465 p. Tese (Doutorado em Ciências

Sociais) - Universidade Estadual Paulista (UNESP). Faculdade de Filosofia e Ciências, Marília, **São Paulo, 2018.**

Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/11449/182592> Acceso el 10 de agosto, 2023.

TELETRECE. Obama: 'El TPP significa que EE.UU. va a escribir las reglas del juego del siglo XXI, **Teletrece**, basado en cable de France Presse, 5 nov. 2015.

TEUFEL DREYER, June. The China Connection. University of Miami Center for Hemispheric Policy, **China-Latin America Task Force**, nov. 8, 2006.

THE ECONOMIST. Energy-hungry China looks to Latin America. **The Economist**, april 10, 2007.

THOMPSON, William R. **The Emergence of the Global Political Economy**. London: Routledge, 2000.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. Pos-guerra fría y política exterior: De la autonomía relativa a la autonomía ambigua. **Análisis Político**, n. 28, p. 22–41, Bogotá, 1996.

TOKATLIAN, Juan Gabriel, Las relaciones entre Latinoamérica y China: Un enfoque para su aproximación. **Análisis político**, n. 59, Bogotá, enero/abril, 2007.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. **América Latina, China y Estados Unidos: Un triángulo promisorio**. **Revista CIDOB d'afers internacionals**, n. 78, 2007.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. A view from Latin America. In PAZ, Guadalupe; ROETT, Riordan (eds.). **China's expansion into the Western hemisphere: Implications for Latin America and the United States**. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2008, p. 59-89.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. Tillerson en América Latina: vuelve Monroe. **Opendemocracy.net**, 14 febrero, 2018.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. América Latina camina hacia la debilidad y la desintegración. Entrevista concedida a Pablo Stefanoni. **Nueva Sociedad**, febrero de 2019.

TOW, William; LOKE, Beverley. Rules of engagement: America's Asia-Pacific security policy under an Obama administration. **Australian Journal of International Affairs**, 63: 4, 2009, p. 442–57.

VADELL, Javier. As implicações políticas da relação China-América do Sul no século XXI. **Cena Internacional**, Brasília, v. 9, n. 2, p. 194-214, 2007.

VADELL, Javier. A China na América do Sul e as implicações geopolíticas do Consenso do Pacífico". **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 19, n. suplementar, p. 57-79, nov 2011.

VADELL, Javier. China in Latin America: South-South Cooperation with Chinese Characteristics. **Latin American Perspectives**. v. 46, issue 2, 2018.

VALDÉS, Gabriel. **Sueños y memorias**. Santiago de Chile: Taurus, 2009.

VELASCO, Belisario. **Esta Historia es mi historia**, Santiago de Chile: Catalonia, 2018.

VIDAL LIY, Macarena. China presenta en sociedad su nueva y millonaria Ruta de la Seda, El País, España, 14 mayo, 2017.

VISENTINI, Paulo Fagundes. **A política externa do regime militar brasileiro**. Porto Alegre: Ed. Universidade UFRGS, 1998.

VISENTINI, Paulo. Fagundes; SILVA, André Luís Reis da. O Brasil e o multilateralismo econômico, político e ambiental: o governo Lula. **Rev. bras. polít. int.**, v. 53 (spe), p.54-72, dezembro, 2010.

VISENTINI, Paulo Fagundes. Itamaraty: crise na política externa ou disputa interna? **Jornal da Universidade**, Porto Alegre, n. 165, nov. 2013.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto internacional**, v. 29, n.2, p. 273-335, 2007.

VIGEVANI, Tullo y MAGNOTTA, Fernanda Petená. A política dos Estados Unidos para a America Latina na era Trump". In SERBIN, Andrés (ed.). **América Latina y el Caribe frente a un Nuevo Orden Mundial: Poder, globalización y respuestas regionales**. Buenos Aires: Icaria Editorial / Ediciones CRIES (Colección Pensamiento Propio), 2018.

VOGEL, Ezra. **Japan as Number One**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1979.

VOGEL, Ezra. East Asia: Pax Nipponica, **Foreign Affairs**, v. 64, n. 4, p. 752–67, 1986.

WALLERSTEIN, Immanuel. **The Modern World-System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century** (Studies in Social Discontinuity). New York: Academic Press, 1974, xiv – 410 p.

WALT, Stephen. China Wants a 'Rules-Based International Order,' Too. **Foreign Policy**, march, 31, 2021.

WALTZ, Kenneth N. Structural realism after the Cold War. **International Security**, v. 25, n. 1, p. 5-41, 2000.

WALTZ, Kenneth. **Theory of International Politics**. Washington, DC: Waveland Press, 2010.

WANG JIE. Pinuoqiete de shinian [La década de Pinochet]. **Zhengzhi Yanjiu**, (2), p. 24-33, 1984.

WANG TAIPING (ed.). **Xin Zhongguo Waijiao** (Diplomacia de la Nueva China), Editorial de Beijing, septiembre-diciembre de 1999.

WATSON, Cynthia. Testimonio como experta ante **Comisión del Senado de Estados Unidos**, en audiencia titulada “China’s Growing Global Influence: Objectives and Strategies”, julio de 2005.

WATSON, Cynthia. “U.S. Responses to China’s Growing Interests in Latin America: Dawning Recognition of a Changing Hemisphere”. In ARNSON, Cynthia; MOHR, Mark; ROETT, Riordan (eds.). **Enter the dragon? China’s presence in Latin America**. Washington, DC: Woodrow Wilson International Centre for Scholars, 2007, p. 65-69.

WEN JIABAO. “Trusted Friends Forever”. Address by Premier Wen Jiabao at the Economic Commission for Latin America and the Caribbean of the United Nations. **CEPAL/NU**, Santiago de Chile, 2012.

WENDT, Alexander. **Social Theory of International Politics**, New York, Cambridge University Press, 1999.

WENLI XIAO. Zhongmei renquan jiaoliangzhong feizhou dui zhongguo de zhichi [African support of China in the China–US confrontation on human rights], **West Asia and Africa**, 134: 2, 2002, p. 37–40.

WENYONG HUANG. Lun dulizizhu heping waijiao zhengce [On China’s independent foreign policy of peace], **Journal of China Foreign Affairs University**, 53: 3, 1998, p. 29–36.

XI JINPING. Jointly write a new chapter in Latin America comprehensive cooperative partnership relations. Beijing: **First China-CELAC Forum ministerial meeting**, enero de 2015. Disponible en: http://news.xinhuanet.com/world/2015-01/08/c_1113929589.htm Acceso el 10 de agosto, 2023.

XI JINPING. Crear juntos un porvenir más espléndido para las relaciones entre China y Chile. **El Mercurio**, Santiago de Chile, 22 nov. 2016.

XINHUA. Chinese think tank initiates 'Peace Dove Strategy'. **Xinhua News Agency**. 29 enero, 2008.

XINHUA. Inversión directa en el exterior total de China se sitúa segunda en el mundo en 2017. **Spanish.xinhuanet.com**, 7 oct. 2018.

XINHUA. China becomes world's second-largest source of outward FDI: report. **Xinhuanet.com**, June, 8, 2017.

XINHUA. Presidente chino llega a Argentina para cumbre G20 y visita de Estado. **Spanish.xinhuanet.com**, 30 nov. 2018.

XINHUA. Volumen de comercio China-América Latina supera 300.000 millones de dólares en 2018". **Spanish.xinhuanet.com**, 1 feb. 2019.

XU SHICHENG. The Latin American Political Situation in 2004 [2004 Nian Lading Meizhou Zhengshi Xingshi],” **Chinese Academy of Social Sciences** (CASS), referenciado por DOMÍNGUEZ *et al.* (2006). Sin datos de fecha de publicación y con hipervínculo no válido.

XUE LI and YANZHUO XU. China should not overestimate the strategic significance of Latin America. **The Diplomat**, 31 March 2015. Disponible en: <http://en.iwep.org.cn/news/750131.html> Acceso el 10 de agosto, 2023.

YAN XUETONG, GE SU, CANRONG JIN, CHENGLI FU and TUOSHENG ZHANG. How does the Bush administration deal with China? In LIU JIANGYONG; SONG NIANSHEN (eds.), **World and China**, Beijing: Tsinghua University Press, 2005.

YAN XUETONG. Yan Xuetong Warns Chinese Businesses That Deglobalisation is Here to Stay. Reseña de ideas expuestas por Yan Xuetong ante un panel de empresarios chinos y recopiladas por Thomas des Garets Geddes para **Sinification.com**, may, 4, 2023. Disponible en: <https://www.sinification.com/p/yan-xuetong-warns-chinese-businesses> Acceso el 10 de agosto, 2023.

YAO RUN PING. Profile: Former Chilean president Pinochet. **Xinhua News Agency**. December, 10, 2006.

YILMAZ, Serafettin and WANG XIANGYU. Power Transition Theory Revisited: When Rising China Meets Dissatisfied United States. **China Quarterly of International Strategic Studies**, v. 5, n. 3, p. 317-341. 2019.

YONG JIANG. Dang xin shi jie lao er de mo zhou [Beware of the curse upon the World's No. 2 power], **World Affairs**, 1545: 22, 2010, p. 52–54.

YOUMING WANG. Goujian zhongla zhengti hezuo jizhi: jiyu tiaozhan ji silu [Creating a China–Latin America comprehensive cooperation mechanism: opportunities, challenges and thinking], **International Studies**, 161: 3, 2014, p. 105–117.

YUN TSO LEE y WU HONGYING, **Chile y China: Cuarenta años de Política Exterior. Una trayectoria de continuidad y perseverancia**. Santiago de Chile: RIL Editores, 2011.

ZAPPA, Ítalo, Negócios da China. **Cadernos Terceiro Mundo**, n.178, set. 1994.

ZHANG WEIWEI. **La ola china: el ascenso de un Estado-Civilización**. China Intercontinental Press (ed.), 2017, 240 p.

ZHAO HUI. Regional Cooperation of Latin America and Strategic Choice of Sino-Latin American Cooperation. In **International Studies**, 162: 4, p. 46-58, 2014.

ZHAOXING LI. Premier Wen Visiting Europe, to Fully Promote the Development of Sino-European Bilateral Relations). **China.com.cn**, 2004.

ZHENG BINGWEN, SUN HONGBO y YUE YUNXIA. Sesenta años de relaciones entre China y América Latina: Retrospectivas y reflexiones. In CREUTZFELDT, Benjamín (ed.), **China en América Latina**: reflexiones sobre las relaciones transpacíficas. Bogotá: Universidad Externado, p. 61-85, 2012.

ZHOU ZHIWEI. A relação sino-latino-americana na transformação da ordem Mundial: Identidade, Potencial e Perspectivas. In CORDEIRO PIRES, Marcos y PAULINO, Luís Antonio (org.), **China e América Latina: A geopolítica da multipolaridade**, Fundação Memorial da América Latina, São Paulo, 2012.

ZHU ZHIQUN. Power Transition and U.S.-China Relations: Is War Inevitable? **Journal of International and Area Studies**, Institute of International Affairs, Graduate School of International Studies, Seoul National University, v.12, n. 1, June, 2005.

APÉNDICE

REFLEXIONES SOBRE EL SUB-DIÁLOGO EE.UU.-CHINA SOBRE AMÉRICA LATINA (2006-2013) Y EL CONCEPTO DE TRIÁNGULO A NIVEL SUPRAHEMISFÉRICO

El Sub-Diálogo EE.UU.- China sobre América Latina (2006-2013) representa el escalón más alto y el mayor esfuerzo realizado hasta ahora, a nivel institucional, por Beijing y Washington para procesar y resolver sus diferencias con respecto a temas complejos y eventualmente problemáticos en el ámbito hemisférico, alrededor de una mesa de negociaciones, con encuentros periódicos programados, y desactivando a tiempo tensiones que podrían ir creciendo en forma exponencial y sin control. Un análisis empírico y objetivo respecto a sus logros, objetivos, limitaciones y alcances todavía está pendiente como labor de pesquisa académica, más allá del encomiable esfuerzo inicial de la tesis de Doctorado de Magnotta (2019), antes citada, que contribuyó decididamente a descorrer los velos de lo que aconteció en ese período en los oscuros pasillos del discreto ambiente diplomático. Sus entrevistas a Thomas Shannon y Arturo Valenzuela, protagonistas centrales de esta iniciativa, por parte de la Casa Blanca, permiten saber o intuir al menos qué ideas y visiones cruzaban por la mente de los principales negociadores estadounidenses cuando asistían a estas citas anuales.

La instancia permitió, a su vez, que la figura del triángulo o, en su defecto, de la relación triangular, se convirtiera en un marco que comenzó a ser frecuentemente usado por los especialistas en RI para englobar y definir las características de un subsistema operativo y funcional que se regía y se rige hasta hoy por condicionalidades y circunstancias muy específicas, que lo delimitan como una singular unidad de análisis. La autoría del término aún puede ser objeto de debate, pero hay cierto consenso, en la academia, en torno a que quien primero lo habría empleado fue el argentino Juan Gabriel Tokatlian, al publicar, en 2007, un breve ensayo titulado: “Latinoamérica, China y Estados Unidos, un triángulo

promisorio”⁶⁸¹. Aunque es Barbara Stallings, una autora estadounidense, la que lo proyecta y difunde más ampliamente en el *mainstream* de la RI anglosajona, al publicar un artículo —“The US-China-Latin America Triangle: Implications for the Future”—, en un libro que apareció en 2008 y que fue organizado y editado por Roett y Paz: *China’s Expansion into the Western Hemisphere*, el cual contiene otros aportes de distintos expertos en el área.

A partir de allí, la trilateralidad del vínculo que unía a estos tres actores del sistema internacional se transformó en una suerte de lugar común ya consolidado y se le utilizó en forma recurrente por los artífices de este campo de estudios en construcción. Para muestra, basten cuatro ejemplos de textos publicados en un lapso de seis años: *The United States, Latin America and China: A “Triangular Relationship”* (Ellis, 2012); *The China Triangle. Latin America’s China Boom and the Fate of Washington Consensus* (Gallagher, 2016); *La relación triangular China, América Latina, Estados Unidos: socios necesarios en medio de la competencia por el poder mundial* (Ghotme-Ghotme y Ripoll, 2016); y *Present and Perspectives of the “Triangle” Between China, Latin America and the United States* (Giusto, 2017)⁶⁸².

Elementos para una problematización más acuciosa del concepto de triángulo en el caso de estudio

Uno de estos trabajos, el de Ellis, ofrece una perspicaz y original visión de cómo el Sub-Diálogo interestatal entre EE.UU.-China, con respecto al manejo de sus intereses geopolíticos y económicos en la subregión de América Latina contribuyó a instalar, a su modo, en el imaginario del debate público la idea de un triángulo. Un conjunto geométrico en el que, como bien se sabe, trasladada la analogía de esta figura al terreno de la política internacional, no todas sus partes o componentes poseen el mismo peso, la capacidad de proyectar y aplicar Grandes Estrategias, ni mucho menos aún de disponer ni estar en condiciones de articular similares o parecidos atributos de poder.

Así, pues, Ellis inicia su ensayo, un *working paper* publicado por el Inter-American Dialogue, recordando que el viaje que emprendió en abril de 2006 el

⁶⁸¹ La versión en inglés fue rotulada como “*Latin America, China, and the United States: a Hopeful Triangle*” (Open Democracy, February 9, 2007).

⁶⁸² Se mantuvieron los títulos en los idiomas originales de cada publicación.

secretario asistente para asuntos del Hemisferio Occidental del Departamento de Estado, Thomas Shannon, a la República Popular China (RPC), para entrevistarse con su contraparte asiático, Zeng Gang, jefe del Departamento de Asuntos Latinoamericanos de la Cancillería, tuvo un doble efecto práctico. Se trataba, por un lado, “de la primera consulta formal entre los responsables políticos de ambos países sobre América Latina”, con todo el peso litúrgico y simbólico que ello envuelve. Pero también sirvió como un acto de “reconocimiento implícito por parte de ambos de una relación ‘triangular’ entre China, Estados Unidos y América Latina, en la que se reconoce que los intereses y acciones de cada parte en la región afectan potencialmente a los demás (Ellis, 2012, p. 1)”. En suma,

[...] Esta interacción, designada oficialmente como un “subcapítulo” del Diálogo Económico Estratégico en curso entre Estados Unidos y China, puso implícitamente el peso de la diplomacia detrás del concepto de que las interacciones entre Estados Unidos, la RPC y los países de América Latina podían concebirse como un “triángulo” (Ellis, 2012, p. 1)⁶⁸³.

Conviene, no obstante, puntualizar en forma previa —antes de entrar en un análisis más detenido de las características específicas y problematizaciones que, a juicio de Ellis, genera y suscita el empleo de este concepto en el contexto que aquí nos ocupa—, que en el ámbito académico es un tópico ya establecido y frecuentemente transitado el de las relaciones triangulares. Como bien señala Soliz-de Stange (2022), hay un amplio campo de estudios al respecto que se ha nutrido de aportes muy diversos y que enfoca diferentes tipos de vínculos tripartitos⁶⁸⁴. Dígase, además, siempre siguiendo a Soliz-de Stange, que a autores como Dittmer (1981), Goldstein y Freeman (1991) y Womack (2004) se le deben los primeros estudios referidos a la formación de los llamados “triángulos estratégicos” (entendiendo como tales aquellos que aluden a los balances y equilibrios de poder entre tres Estados de capacidades relativamente comparables).

⁶⁸³ Versión en inglés: “[...] This interaction, officially designated a “subchapter” of the ongoing US-China Strategic Economic Dialogue, implicitly put the weight of diplomacy behind the concept that interactions among the United States, the PRC and the countries of Latin America could be conceived as a “triangle” (Ellis, 2012, p. 1).

⁶⁸⁴ Investigaciones precedentes han estudiado relaciones triangulares como las de China-Japón-EE.UU. (Park, 1986; Soeya; Wang; Welch, 2003; Curtis, 2011; Dreyer, 2012); las de China-Taiwán-EE.UU. (Womack, 2004; 2010; Wu, 2005); las de China-Europa-EE.UU. (Shambaugh, 2005; Rahim, 2005; Cabestan, 2006), y las establecidas entre China, América Latina y EE.UU. (Domínguez, 2006; Paz, 2006; Tokatlian, 2007; Stallings, 2008; Roett; Paz, 2008; Dussel Peters; Hear; Shaiken, 2013; Ellis, 2009; 2012; 2013; 2020; Soliz-de Stange, 2015; Serbin, 2016), por citar sólo algunos casos emblemáticos.

De hecho, fue Dittmer, un autor seminal en este campo, quien en 1981 prefiguró e inauguró el análisis de esta línea de conceptualización teórica al estudiar las interacciones de EE.UU., China y la Unión Soviética durante la Guerra Fría. Y Goldstein y Freeman ahondaron en esta misma senda al analizar, una década más tarde, el comportamiento de estas tres potencias, midiendo en forma cuantitativa los grados de cooperación y conflicto entre los actores de esta cerrada pugna interhegemónica.

Pero hecha esta digresión, que amplía el foco hacia otros triángulos, volvamos a Ellis, quien al mismo tiempo que postula la utilización del *framework* de la relación triangular para encuadrar y delimitar el estudio de las interacciones entre EE.UU.-China y América Latina, pone en duda su eficacia como un marco de trabajo ya definido o consolidado, y alerta contra ciertos sesgos interpretativos que podrían generar “ruidos” e inclusive cierto grado de disonancia cognitiva. Dice Ellis que

[...] A pesar de las referencias a un triángulo China-Estados Unidos-América Latina en la prensa y la literatura académica, el término no es un constructo académico bien analizado, por lo que se trata más bien de una etiqueta cuyo uso se asocia a un cierto nivel de “validez intuitiva” (Ellis, 2012, p. 1) ⁶⁸⁵.

Resonancias complejas y riesgos de un paradigma conceptual “neocolonialista”

Al margen de esto, Ellis advierte riesgos políticos en la utilización de este sello que podría despertar suspicacias o sospechas entre algunos de los tres actores involucrados, con particular énfasis en los casos de China y América Latina. En ese sentido, recuerda que pese a que los chinos enfatizan siempre la existencia de un tipo de vínculo Sur-Sur entre Beijing y la región (Shinxue, 2005), también es real que no ignoran que deben caminar con pies de plomo en este espacio geográfico para no irritar en demasía a EE.UU., la tradicional potencia dominante. Ellis sostiene que

[...] la RPC ha procedido con mucha cautela a la hora de entablar relaciones. Esto puede verse, hasta cierto punto, como un reconocimiento implícito de la región como una “esfera de influencia” estadounidense y refleja el probable deseo de la RPC de que Estados Unidos trate a Asia como una “esfera de influencia china”. Aunque la RPC ha rechazado públicamente el concepto de diplomacia “G-2”, coordinada con Estados Unidos para “administrar”

⁶⁸⁵ Versión en inglés: “[...] Despite references to a China-US-Latin America triangle in press accounts and academic literature, the term is not a well analyzed academic construct, making it more of a label whose use is associated with a certain level of ‘intuitive validity’”.

el actual orden global, su diálogo estratégico con Estados Unidos sobre América Latina dio la impresión de que estaba dispuesta a llevar a cabo precisamente esa “coordinación” (Ellis, 2012, p. 3)⁶⁸⁶.

La referencia al Sub-Diálogo no es, por cierto, inocente y se relaciona con el hecho, nunca explicitado pero evidente, de que este canal institucional abierto entre EE.UU. y China, en 2006, deja a América Latina relegada a la incómoda posición de espectadora ausente de debates que, sin duda, le atañen y le interesan de manera ostensible. Y es esa perspectiva la que sustenta el tono de escepticismo, cuando no de renuencia, con el que Ellis observa esta experiencia aún en marcha, en 2012.

[...] El concepto de triángulo tiene cierta resonancia tanto en Estados Unidos como en la RPC, pero resulta más problemático desde la perspectiva de América Latina. Podría decirse que la región preferiría verse a sí misma fortaleciendo relaciones con múltiples actores extrarregionales a medida que se proyecta más ampliamente en la arena global, en lugar de verse “atrapada” como una pata en un triángulo con las dos potencias globales actuales. Además, muchos latinoamericanos discreparían con el concepto de la región como “actor unitario”. De hecho, los debates sobre China en América Latina están repletos de preocupaciones sobre la incapacidad de la región para presentar una posición unificada frente a la RPC (Ellis, 2012, p. 3)⁶⁸⁷.

Dentro de ese contexto, no es sorprendente, por otra parte, que más adelante Ellis, un connotado representante del *establishment* académico-militar estadounidense⁶⁸⁸, quien aclara, además, en la primera nota al pie de página de este *paper* publicado que sus puntos de vista “no necesariamente representan los del Centro de Estudios para la Defensa Hemisférica”, dependiente del Pentágono, deba reconocer y admitir que el concepto de triángulo si bien

[...] no es, en sí mismo, moralmente ofensivo, promueve sutilmente

⁶⁸⁶ Versión en inglés: “[...] the PRC has proceeded very cautiously when forming relations. This can be seen, to some degree, as implicit recognition of the region as a US ‘sphere of influence’ and mirrors the PRC’s likely desire to see the United States treat Asia as a ‘Chinese sphere of influence’. Although the PRC has publicly rejected the concept of “G-2” diplomacy, coordinating with the United States to ‘administer’ the current global order, its strategic dialogue with the United States over Latin America gave the appearance that it was willing to conduct precisely such ‘coordination’”.

⁶⁸⁷ Versión en inglés: “[...] The triangle concept has a certain resonance in both the United States and the PRC, but it is more problematic when viewed from the perspective of Latin America. The region would, arguably, prefer to see itself as strengthening relationships with multiple extra-regional actors as it projects more extensively into the global arena, rather than being “trapped” as a leg in a triangle with the two current global powers. Moreover, many in Latin America would take issue with the concept of the region as a “unitary actor.” Indeed, discussions of China in Latin America are replete with concerns about the region’s inability to present a unified position in dealing with the PRC”.

⁶⁸⁸ Evan Ellis, un prolífico autor que ha sido citado a menudo en este trabajo, tiene cinco libros publicados y es profesor investigador de Estudios Latinoamericanos en el Instituto de Estudios Estratégicos del Colegio de Guerra del Ejército de los Estados Unidos (SSI, por su sigla en inglés, entidad que forma parte del US Army War College).

un paradigma neocolonialista al sugerir que la mejor manera de entender las complejas relaciones de América Latina con partes importantes más allá de la región es centrarse en dos países, Estados Unidos y China (Ellis, 2012, p. 4)⁶⁸⁹.

Conceptualización que “también implica que las acciones y decisiones de estos dos actores definirán en gran medida los resultados para América Latina como tercera ‘pata’ del triángulo”. Y agrega, subrayando lo ya dicho:

[...] Esto es erróneo por dos motivos. En primer lugar, como ya se ha señalado, excluye otras posibilidades, incluida una relación dinámica entre América Latina y otros múltiples actores globales, creando un espacio para tener relaciones multidimensionales y lograr beneficios de las interacciones que permitan el crecimiento de todas las partes. En segundo lugar, implica una lógica, y tal vez incluso una legitimidad, para que Estados Unidos y China se “coordinen”, no sólo con respecto a sus políticas y actividades en América Latina, sino también en su “gestión” de América Latina como los dos administradores dominantes del orden mundial, al igual que Gran Bretaña, Francia y España negociaron sobre las colonias y los Estados “subordinados” en una época anterior (Ellis, 2012, p. 3)⁶⁹⁰.

De ahí, entonces, que su desconfianza epistémica en relación al uso del concepto “relación triangular” como marco referencial de trabajo se sustente en tres argumentos que define en este texto: i) “el triángulo enmascara otros actores importantes que deben tenerse en cuenta dentro de esta dinámica”; ii) “el triángulo fomenta incorrectamente una visión de América Latina como actor unitario”; y iii) “en su núcleo, el triángulo es una forma sutilmente neocolonialista de enfocar a América Latina y sus relaciones exteriores (Ibídem, p. 3). A modo de ejemplo, indica que

[...] el equilibrio a veces competitivo, a veces complementario, en las relaciones de Brasil con India y China, que se desarrolla en los foros Brasil-Rusia-India y China (BRICS), e India-Brasil-Sudáfrica (IBSA), es posiblemente tan relevante para la política exterior de Brasil como su relación con Estados Unidos (Ellis, 2012, p. 3)⁶⁹¹.

⁶⁸⁹ Versión en inglés: “[...] is not, in itself, morally offensive, it subtly advances a neocolonialist paradigm by suggesting that best way to understand Latin America’s complex relationships with important parties beyond the region is to focus on two countries, the United States and China”.

⁶⁹⁰ Versión en inglés: “[...] This is flawed on two counts. First, as already noted, it conceals other possibilities, including a dynamic relationship between Latin America and multiple other global actors, creating space to have multi-dimensional relationships and achieve benefits from interactions that permit the growth of all parties. Second, it implies a logic, and perhaps even a legitimacy, for the United States and China to ‘coordinate’, not only with respect to their policies toward and activities in Latin America, but also in their “management” of Latin America as the two dominant stewards of the global order, just as Great Britain, France and Spain negotiated over colonies and ‘subordinate’ states in a prior era”.

⁶⁹¹ Versión en inglés: “[...] the sometimes competing, sometimes complementary balance in Brazil’s relationships with India and China, played out in the Brazil-Russia-India- China (BRICS) and India-Brazil-South Africa (IBSA) forums, is arguably as relevant to Brazil’s foreign policy as is its relationship with the United States”.

Y a continuación añade, siempre de acuerdo a su visión de que el hipotético triángulo EE.UU.-China-América Latina sólo sería, a lo sumo, un “*triángulo entre muchos* (la cursiva es nuestra)”, otro ejemplo concreto, esta vez referido a Argentina, en apoyo a su línea de argumentación:

[...] cuando la RPC dejó de aceptar las exportaciones de aceite de soja de ese país, India aumentó sus compras, contribuyendo a salvar a Argentina de un problema económico mucho más grave y, de paso, debilitando la capacidad de la RPC para presionar al gobierno argentino (Ellis, 2012, p. 4)⁶⁹².

Sin olvidar el hecho de que para “[...] Estados que fueron clientes soviéticos durante la Guerra Fría, como Cuba y Nicaragua, la importancia de Rusia como socio rivaliza, o supera, a la de China (Ibídem, p. 4)”. Y que la Venezuela bolivariana tiene estrechos lazos, además de con Beijing y con Moscú, con el régimen de Teherán, que se ha transformado en otro importante actor extrarregional. Hechas estas precisiones, Ellis se aboca a analizar, de manera desagregada, los impactos y consecuencias de la relación trilateral sobre cada uno de los actores involucrados. Primero, estudia el impacto de la relación China-América Latina en EE.UU., separando los efectos socioeconómicos, políticos y seguridad.

En el plano económico, observa una fuerte mezcla de competencia y complementariedad. Así, mientras observa que la compra de bienes de la región a la RPC desplaza, en cierta medida, a las empresas ofertantes estadounidenses, concede que, en muchos casos, empresas localizadas en EE.UU. en realidad producen parte o la totalidad de sus productos en la RPC o se abastecen allí, incrementando de este modo la competitividad de estos bienes cuando entran en circulación en América Latina y otros mercados. En materia de inversiones, hay, por cierto, empresas chinas que controlan recursos de la región, como el petróleo y los minerales, pero como las principales multinacionales occidentales siguen disfrutando de posiciones dominantes, “el alcance de los daños sufridos por Estados Unidos como consecuencia de las inversiones chinas en América Latina es, en el mejor de los casos, limitado”.

De otro lado, “las compras chinas de activos de EE.UU. en América Latina proporcionan liquidez a las empresas estadounidenses para invertir en otros

⁶⁹² Versión en inglés: “[...] when the PRC ceased taking in that nation’s exports of soy oil, India stepped up its purchases, helping to save Argentina from a much more significant economic problem and, in the process, weakening the PRC’s ability to pressure the Argentine government”.

lugares”. En suma, entonces, hasta ahí la rivalidad entre China y EE.UU. sobre el terreno latinoamericano no sería más que otra manifestación de lo que Tokatlian (2020) denomina una típica pugna intercapitalista, cuando señala que Beijing y Washington expresan hoy “dos modalidades contrapuestas del capitalismo”⁶⁹³.

Pero el análisis se complejiza cuando se aborda la agenda política. Afirma Ellis:

- [...] Pasando de la economía a las interdependencias políticas y sociales, es importante señalar que *el comercio y las inversiones chinas con los regímenes latinoamericanos socavan indirectamente la capacidad de Estados Unidos para llevar a cabo su agenda en la región* (la cursiva es nuestra). Esta agenda se centra en múltiples temas, desde el comercio y el respeto a la propiedad privada, pasando por la defensa de los intereses de las empresas estadounidenses, hasta la adhesión a ciertos principios de democracia y derechos humanos (Ellis, 2012, p. 6)⁶⁹⁴.
- [...] *Las compras, préstamos e inversiones chinas en América Latina han socavado la influencia de Estados Unidos a la hora de exigir la adhesión a determinadas prácticas de democracia, derechos humanos y libre comercio* (otra vez el énfasis es nuestro). Esto es particularmente relevante con respecto a las naciones de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA). A diferencia de los gobiernos e instituciones occidentales, los inversores chinos tradicionalmente no vinculan sus préstamos e inversiones a las prácticas políticas de los Estados receptores (Ibídem, p. 6)⁶⁹⁵.
- [...] El éxito económico de la República Popular China, a pesar de aplicar políticas relativamente mercantilistas y limitar las libertades democráticas y los derechos humanos al estilo occidental, *envía un poderoso mensaje a los regímenes y sociedades latinoamericanos en el sentido de que el crecimiento y la prosperidad pueden lograrse independientemente de la adhesión a los postulados económicos, las normas políticas y las prácticas de derechos humanos*

⁶⁹³ En un artículo publicado en *Clarín*, en agosto de 2020 (“EE.UU.- China, el gran desafío regional”), Tokatlian apunta lo siguiente: “Estados Unidos y China expresan hoy dos modalidades contrapuestas de capitalismo a pesar de que las reformas de Deng Xiaoping en 1978 apuntaban a modernizar el socialismo de un país notablemente atrasado. La relación entre Washington y Beijing se despliega en el marco de una acelerada transición de poder en el campo de las relaciones internacionales, más propia de las pugnas clásicas entre grandes potencias, aunque con rasgos distintivos: se trata de una transición de poder de Occidente a Oriente (y no el seno de Occidente), en un mundo con cuantiosos arsenales nucleares (hecho sin precedentes históricos) y con la presencia de diversos centros (estatales y no gubernamentales) con distintos atributos recursivos y de influencia”.

⁶⁹⁴ Versión en inglés: “[...] Moving from economics to political and social interdependencies, it is important to note that Chinese trade and investment with Latin American regimes indirectly undermine the ability of the United States to pursue its agenda in the region. This agenda focuses on multiple topics, from trade and respect for private property, to defense of the interests of US companies, to adherence to certain principles of democracy and human rights)”.

⁶⁹⁵ Versión en inglés: “[...] Chinese purchases, loans and investments in Latin America have undercut the United States’ leverage in demanding adherence to certain practices of democracy, human rights and free trade. This is particularly relevant with respect to the nations in the Bolivarian Alliance for the Americas (ALBA). In contrast to Western governments and institutions, Chinese investors traditionally do not link their loans and investments to the political practices of the recipient states”.

occidentales (la cursiva es nuestra) (Ibídem, p. 6)⁶⁹⁶.

Y en el plano de la seguridad las prevenciones son parecidas, aunque se observan efectos mixtos, tanto positivos como negativos para EE.UU. Entre lo positivo, se destaca que la donación de bienes y venta de productos por parte de China “a precios relativamente bajos” ha mejorado la capacidad de los gobiernos de la región para “afirmar el control sobre el territorio nacional y hacer frente a desafíos tales como el narcotráfico (Ellis, 2012, p. 6-7)”. En lo negativo, se subraya que los préstamos de la RPC a “regímenes hostiles a EE.UU., tales como el de Hugo Chávez en Venezuela, Rafael Correa en Ecuador y Evo Morales en Bolivia, proporcionan a estos regímenes una liquidez que de otro modo no tendrían (Ibídem, p. 7)”. Lo cual les permitiría “persistir en políticas potencialmente perjudiciales para los intereses de EE.UU. (Ibídem, p. 7)”.

En cuanto a los impactos de las relaciones entre EE.UU. y China en América Latina, Ellis señala varios efectos dispares y a su vez acumulativos: i) las compras estadounidenses de bienes a empresas chinas “se producen a menudo a expensas de los exportadores latinoamericanos”, reflejando el alto grado de interdependencia de la economía global. Un caso paradigmático al respecto es el de México, uno de los países de la región más afectado por estas prácticas; ii) “las interacciones de la RPC con EE.UU. también afectan a las divisas latinoamericanas”. Vale decir, la denunciada “infravaloración” de la moneda china, el *remminbi*, que es una bandera enarbolada por Washington, mina la competitividad de los productos estadounidenses pero también la de ciertos productos latinoamericanos; iii) las decisiones de empresas estadounidenses de no invertir en China, por distintas razones, liberan potencialmente capitales para “proyectos en otros destinos globales, incluida América Latina”; iv) “aunque no es un escenario probable”, si Beijing decidiera deshacerse de sus tenencias de activos del Tesoro estadounidense, por la razón que fuera, ya sea política o económica, “podría generarse una crisis financiera que afectaría negativamente a América Latina, así como al resto del mundo (Ellis, 2012, p. 10)”.

⁶⁹⁶ Versión en inglés: “[...] The economic success of the PRC, while pursuing relatively mercantilist policies and limiting democratic freedoms and Western-style human rights, sends a powerful message to Latin American regimes and societies that growth and prosperity can be achieved independent of adherence to Western economic proscriptions, political norms and human rights practices”.

Algunas consideraciones de carácter general sobre el Sub-Diálogo: De Kennan a Shannon

Vale la pena, en este punto, volver a lo ya tratado someramente en el final del capítulo III de esta tesis, cuando se hizo alusión a algunos fragmentos de la entrevista realizada por Magnotta (2019), a Thomas Shannon, ex subsecretario de Estado para Asuntos Latinoamericanos de EE.UU. ese mismo año. Pocas veces se cuenta con la posibilidad de tener testimonios de primera mano de *policymakers* de ese nivel de influencia que den a conocer los entretelones de tratativas que moldearon la relación bilateral EE.UU.-China, en lo que dice relación a la política de ambas potencias hacia Latinoamérica. Y, en consecuencia, es pertinente y casi obligatorio revisar esas declaraciones que reflejan la atmósfera de la época en un contexto de muchas desconfianzas y suspicacias. Ambiente que quedó bien registrado en un artículo de Paz (2006), que es un marco importante también en el estudio de las relaciones trilaterales que son el objeto de este trabajo.

Dice allí Paz que China lanza una verdadera ofensiva entre 2004 y 2006 para conquistar mercados y ganar amigos en Latinoamérica. En su introducción, menciona que 2004 sería recordado como el año en que China dio un salto cualitativo importante para insertarse en el desatendido y olvidado “patio trasero” de EE.UU. De hecho, en el Año del Mono, según el calendario chino, Hu Jintao “pasó más tiempo viajando por América Latina que Bush” y “muchos Presidentes latinoamericanos pasaron más tiempo en Beijing que en Washington”, aludiendo a Lula y Néstor Kirchner, entre otros (Paz, 2006, p. 96)⁶⁹⁷. Y, más adelante, aborda el Sub-Diálogo EE.UU.-China-Latinoamérica, al que no duda en calificar de “hito”, haciendo presente que su instalación es producto de la “inesperada visita” de Thomas Shannon a Beijing, “justo antes del primer viaje del Presidente Hu a EE.UU. (incluido Washington, DC), que tuvo lugar entre el 18 y el 22 de abril de 2006 (Ibíd, p. 107)”.

En Beijing se habían programado reuniones de Shannon con Yang Jiechi, vicedirector chino, y con Zeng Gang, jefe del Departamento de Asuntos Latinoamericanos de la Cancillería China.

⁶⁹⁷ “El ritual simbólico más importante de la región Asia-Pacífico, la 12ª Cumbre de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) de 2004, no se celebró ni en Asia ni en Norteamérica. Se celebró en Santiago de Chile”, apunta Paz, en su texto.

[...] Era la primera vez que altos funcionarios chinos hablaban sobre América Latina, y el momento elegido la convirtió en un hito en la relación triangular con América Latina. Por ello, es probable que al menos se hablara del tema durante las conversaciones entre Bush y Hu, aunque todavía no se ha confirmado (Paz, 2006, p. 107)⁶⁹⁸.

Cabe, a su vez, recordar que un año antes, el jefe del Comando Sur de EE.UU., general Bantz Craddock, había alertado, ante un panel de la Cámara de Representantes, que la creciente influencia de China en América Latina es “una dinámica emergente que no puede ignorarse”⁶⁹⁹. Un dato contextual que evidencia una vez más, en caso de que hiciera falta, cómo en EE.UU. el Departamento de Estado y el de Defensa se articulan como una pinza, con dos brazos coordinados, cuando se trata de delinear y delimitar la Gran Estrategia, a mediano y largo plazo, de la potencia del Norte.

En cuanto a la importancia estratégica para EE.UU. de América Latina, no es ocioso tampoco recordar —como también lo hace Paz en su ensayo— que ésta “sigue siendo un interés vital para Estados Unidos”, trayendo a colación, además, a George F. Kennan, uno de los mayores estrategas estadounidenses del siglo XX, quien en un informe secreto dirigido a Dean Acheson (a la sazón Secretario de Estado), hizo, en 1950, una alarmante predicción. Sostuvo Kennan que

[...] si los países de América Latina llegaran a estar dominados en general por una perspectiva que considera a nuestro país como la raíz de todos los males y sólo ve la salvación en la destrucción general de nuestro poder nacional, dudo mucho que nuestro programa político general en otras partes del mundo no comunista pudiera tener éxito (Kennan, 1950, *apud* Paz, 2006, p. 108)⁷⁰⁰.

Kennan, en la visión de Paz, veía a Latinoamérica no sólo como un *hinterland* o santuario que asegurara la posibilidad de tener bases militares en su territorio, en plena Guerra Fría, sino que iba aún más lejos al darle preponderancia en términos económicos (básicamente, recursos naturales) y en lo que hoy se denomina *softpower*. Una curiosa y clarividente aproximación si se considera que fue hecha

⁶⁹⁸ Versión en inglés: “[...] This was the first time Chinese and American high officers discussed Latin America, and the timing made it a landmark in the triangular relationship with Latin America. Due to this fact, it is probable that the issue was at least mentioned during the Bush-Hu talks, although this has not been confirmed yet (Paz, 2006, p. 107).

⁶⁹⁹ “También se ha especulado —escribió Paz— con la posibilidad de que China esté utilizando las instalaciones de escucha de Lourdes y Bejucal construidas por los rusos en Cuba, aunque esto puede ser difícil de comprobar”. Lo cierto es que Hu Jintao, de visita en la isla, estuvo en Lourdes en noviembre de 2004, añade el autor.

⁷⁰⁰ Versión en inglés: “[...] if the countries of Latin America should come to be generally dominated by an outlook which views our country as the root of all evil and sees salvation only in the destruction of our national power, I doubt very much whether our general political program in other parts of the non-communist world could be successful” (Kennan, 1950, *apud* Paz, 2006, p. 108).

en los años 1950. Es decir, mucho antes de que Nye y Keohane acuñaran su teoría de la interdependencia compleja (1977):

[...] la importancia militar para nosotros de los países latinoamericanos reside hoy más bien en la medida en que podemos depender de ellos para obtener materiales esenciales para la prosecución de una guerra, y lo que es más importante, en la medida en que las actitudes de los pueblos latinoamericanos pueden influir en la tendencia política general de la comunidad internacional (Holden y Zolov, 2000, p. 195-196, *apud* Paz, 2006, p. 108))⁷⁰¹.

Para Paz, en conclusión, no hay un “abierto desafío (de parte de China) al patrón histórico de las relaciones entre EE.UU. y América Latina”, a pesar del fuerte empuje de 2004, que tiene un correlato, asimismo, con el ingreso de la RPC a la OEA (Organización de Estados Americanos), como Estado observador permanente, pero también, alerta, “sería miope no estar atento a esta evolución, pues podría ser fuente de enfrentamientos en el futuro (Paz, 2006, p. 109)”. Postura similar, hay que decirlo, al espíritu de “ver y observar” —y de prevenir, por ende, por esa vía daños mayores— con que el Departamento de Estado encara, retornando al tema del Sub-Diálogo, inaugurado en Beijing en 2006, las negociaciones vis a vis con sus contrapartes chinos. Es más: hablando acerca del contenido de la primera conversación sostenida entonces, Paz, citando a una alta fuente oficial estadounidense a la que no identifica, asegura que el objetivo del diálogo era “asegurarnos de que no se nos crucen los cables (Paz, 2006, p.107)”⁷⁰².

El mismo Paz, en otro artículo, esta vez de 2012, considera que el U.S.-China Latin America Sub Dialogue fue instituido como tal con la “intención central de dejar claro a los otros sus propios intereses y políticas, para aumentar la transparencia y *evitar errores de cálculo* (el énfasis en cursiva es nuestro) (Paz, 2012, p. 23)”⁷⁰³. Se trata de un arreglo, en definitiva, para la coordinación de agendas en un momento en que Washington veía a la región latinoamericana con “cierta indiferencia” y consideraban la presencia china en esta área “relativamente inofensiva” (Magnotta, 2019, p. 99).

⁷⁰¹ Versión en inglés: “[...] the military significance to us of the Latin American countries lies today rather in the extent to which we may be dependent upon them for materials essential to the prosecution of a war, and more importantly in the extent to which the attitudes of the Latin American peoples may influence the general political trend in the international community (Holden y Zolov, 2000: 195-196)”. Bibliografía referenciada por Paz en su texto.

⁷⁰² “We want to make sure we don’t get our wires crossed”, en su versión original en inglés.

⁷⁰³ Versión en inglés: “[...] A central intention of both Beijing and Washington was to make clear to the other party their own interests and policy, to increase transparency and avoid miscalculations”.

En suma, la instancia se presentaba como una oportunidad para tranquilizar a EE.UU. sobre las relaciones económicas *in crescendo* entre China y América Latina, y para China ofrecía la posibilidad de apaciguar a sus interlocutores y disipar cualquier desconfianza con respecto a eventuales y potenciales efectos o derivaciones políticas.

Misión principal del canal de diálogo institucionalizado: “Evitar malentendidos”

Shannon reforzó, a su turno, la idea de que “el diálogo fue creado para buscar el entendimiento mutuo entre EE.UU. y el gobierno chino” y que “la idea era comprender los intereses mutuos y ayudar a moldear el comportamiento de China, especialmente en las instituciones globales (Magnotta, 2019, p. 99)”. Es decir, el Sub-Diálogo estaba inserto en el marco de los planteamientos de Zoellick (2005), en el sentido de estimular y crear las condiciones para hacer de China un “*responsible stakeholder*”. Según el diplomático, durante los últimos años de la administración Bush, había un cierto consenso establecido en el gobierno de EE.UU. sobre cuál debería ser el abordaje con el que Washington tratara la presencia de China en su vecindario cercano. Dice Magnotta, citando parte de las declaraciones de su entrevistado, Shannon:

[...] La percepción dominante era que se debería “cooperar con China” e “intentar integrarla al orden global vigente”. Al mismo tiempo, él concuerda con la idea de que EE.UU. quería tener claridad sobre “cuales intereses estaban en juego” y que, para eso, era preciso “crear un canal de comunicación directa que contribuyese a evitar malentendidos (Magnotta, 2019, p. 100)⁷⁰⁴”.

La conclusión de Magnotta es obvia: se estaba en presencia, entonces, de la “conformación de una política de acomodamiento marcada por la desconfianza, o sea, basada predominantemente en la cooperación, y no en la contención, pero cercada de cismas y recelos”. Ahora bien, respecto a la presunta existencia de un consenso bipartidista en la élite estadounidense sobre la política hacia China, existen voces también en la academia que ponen en cuestión la veracidad de dicho aserto. Para el autor chino Jia Qingguo (2006), durante todo el período Bush y

⁷⁰⁴ Versión en portugués: “[...] A percepção dominante era de que se deveria “cooperar com a China” e “tentar integrá-la à ordem global vigente”. Ao mesmo tempo, ele também fez coro à ideia de que os Estados Unidos queriam ter clareza sobre “quais interesses estavam em jogo” e que, para isso, era preciso “criar um canal de comunicação direta que contribuisse para evitar malentendidos (Magnotta, 2019, p. 100)”.

también en la administración Obama voces disidentes permearon al gobierno norteamericano. Unas, defendiendo “una relación, franca, constructiva y cooperativa con China” y otras, insistiendo en la necesidad de contenerla”. Según esta visión,

[...] desde el 11/09, con la guerra contra el terrorismo como telón de fondo, la primera voz prevaleció sobre la segunda. Sin embargo, aunque la segunda voz se ha apagado en gran medida, se ha reafirmado en ocasiones y en determinados temas, y ha vuelto a surgir cuando las circunstancias han cambiado (Qingguo, 2006, p. 23)⁷⁰⁵.

El sucesor de Thomas Shannon en la conducción del Sub-Diálogo, por parte de EE.UU., Arturo Valenzuela, coincide, como es lógico y fácil de prever, con su antecesor en el cargo, en grandes líneas, y sin pronunciarse sobre las razones que condujeron a la apertura de este diálogo, sí traza un panorama general referido a la atmósfera en que se gestó la iniciativa. Para él, eso estaba relacionado no sólo con los cambios que experimentó China en la primera década del siglo XXI, sino “también con las posiciones asumidas por EE.UU. en el mundo desde el unilateralismo de la administración Bush, en el pos-11/09, y que repercutió, asimismo, en la gestión Obama (Magnotta, 2019, p. 147)”. Valenzuela atribuye la falta de prioridad en la agenda con China a un elemento de desentendimiento del diálogo bilateral en un momento en que “el foco estaba claramente en Oriente Medio, en Irak, en Afganistán, etcétera”. En palabras del diplomático, es importante asumir que ni Estados Unidos ni China se deben analizar como actores monolíticos.

Lo cierto es que, independientemente de las buenas intenciones de ambos lados, el Sub-Diálogo no es capaz de sostenerse en el tiempo y muere a fines de 2013, en el mes de noviembre, cuando se produce la sexta y última ronda de negociaciones en Beijing. Según Shannon, el proceso llega a su fin por la acumulación y la intersección de tres factores: *i) recesión económica y cambios políticos en EE.UU.; ii) cambios de liderazgos en países clave de América Latina, inclinando la balanza hacia la izquierda; y iii) el reconocimiento de que EE.UU. y China entendían de un modo muy diferente el concepto de asistencia al desarrollo* (la cursiva es nuestra) (cfr. Magnotta, 2019, p. 134).

Al hacer un balance provisional del período en que éste estuvo vigente,

⁷⁰⁵ Versión en inglés: “[...] Since 9/11, against the backdrop of the war against terror, the first voice prevailed over the latter. However, while the latter voice was largely subdued, it did reassert itself at times and on certain issues, and threatens to come back when circumstances change”.

Shannon postula que aunque Arturo Valenzuela y Roberta Jacobson fueron “óptimos Secretarios Adjuntos” del área de Asuntos Latinoamericanos del Departamento de Estado, a ambos les correspondió actuar “bajo un ambiente complicado de algunas maneras” que él mismo no había padecido, “años antes, incluyendo el ambiente de recesión económica global y las mudanzas políticas ocurridas en América del Sur, además de que los intereses de la región también estaban comenzando a cambiar (Magnotta, 2019, p. 149)”. Además de eso, según su visión, se perdió un poco ese primer “impulso” en el que, además de las conversaciones en el seno del Sub-Diálogo, había una activa interlocución de las embajadas de China y EE.UU. “en diferentes países”.

De hecho, para Shannon una “externalidad positiva” del Sub-Diálogo fue que ese canal abierto con China también permitió a EE.UU. reavivar espacios de comunicación con Japón y Corea del Sur, países que visitaba religiosamente antes de viajar a Beijing cada año, puesto que “tenía que valorizar a los socios de la alianza democrática antes de ir para China (Magnotta, 2019, p. 100)”. Del mismo modo, ambos actores, Japón y Corea, competían igualmente en América Latina, tanto en términos de negocios como de asistencia al desarrollo, algo que China también incorporó.

A las tres razones expuestas por Shannon como motivos que precipitaron el fin del diálogo, Arturo Valenzuela adiciona una cuarta de carácter doméstico, pero no menos incidente: la existencia, en el seno del gobierno chino, de dos grupos con visiones divergentes respecto al compromiso —o falta de compromiso, en algún caso— con los Estados Unidos.

[...] Según él, entre 2010 y 2011 prevaleció una disputa entre el Ministerio de Asuntos Exteriores de China, que estaba a favor de la cooperación con Estados Unidos, y el Ministerio de Comercio, apoyado por grandes empresas estatales, que se volvió crítico con esta cooperación. El diplomático relata que durante su estancia en China en 2010 fue recibido “muy calurosamente” por el Ministerio de Asuntos Exteriores y que mantuvo “buenas reuniones con empresarios” en su visita a la Feria de Shanghai, pero que “estaba muy claro que el Ministerio responsable de las políticas comerciales no estaba especialmente interesado en hablar con la delegación estadounidense”. Menciona que notó “algunas diferencias muy significativas” por parte china, hasta el punto de que la ruptura negativa en “varias reuniones con grandes empresas estatales” le hizo decidir cancelar algunos de estos encuentros. En palabras de Valenzuela (2019), “sentimos una división importante en China sobre nosotros (Magnotta, 2019, p. 146)⁷⁰⁶”.

⁷⁰⁶ Versión en portugués: “[...] Segundo ele, entre 2010 e 2011 prevaleceu uma disputa entre o Ministério de Relações Exteriores da China, que era pró-cooperação com os Estados Unidos, e o

El propio Valenzuela hace notar, en su conversación con Magnotta, que las percepciones occidentales generalmente pasan por alto estas fisuras y grietas que existen en países nacidos de procesos revolucionarios y a los que se tiene como “monolíticos”, del estilo de la fenecida Unión Soviética, subvalorando las divergencias e intereses encontrados que también se expresan en las cúpulas dirigenciales de estos. “Incluso en países que son bastante autoritarios ahora o en arquitecturas totalitarias, también hay diferentes tipos de opinión”, sentencia Valenzuela. Para él, “no hay una visión típicamente china” unitaria, y, en su opinión, también las directrices que sustentaron la relación con Estados Unidos sobre América Latina pasaron por “un debate dentro de la propia China sobre determinadas cuestiones” y estuvieron sometidas a diferentes presiones (Magnotta, 2019, p. 146).

Cómo prosiguió el diálogo entre las potencias y qué otros factores incidieron en su derrumbe

A las motivaciones ya expuestas por Shannon y Valenzuela, como factores que fueron contribuyendo en forma acumulativa para el desgaste del Sub-Diálogo, se pueden añadir otros elementos que también es posible tuvieron incidencia en su derrumbe final. Uno, que no es, sin duda, determinante, pero que pudo haber influenciado, a la larga, el hecho de que en un momento dado las partes involucradas estimaran que este mecanismo ya no era útil, es la incómoda situación que presupone un diálogo interestatal, al mayor nivel, sobre temas de interés trilateral, donde una de las partes que formaban este singular “*ménage à trois*”, América Latina, constituía una suerte de “factor excluido”. Ese actor invisible, sin derecho a voz ni voto, ni menos a estar presente en el debate de temas que, a no dudarlo, eran de su crucial interés, fue haciéndose presente y corporizándose, no, desde luego, en las negociaciones mismas, pero sí en la agenda de estas reuniones

Ministério de Comércio, apoiado pelas grandes estatais, que passaram a ser críticos dessa cooperação. O diplomata relata que durante sua passagem pela China, em 2010, foi recebido “muito calorosamente” pelo Ministério das Relações Exteriores e que teve “boas reuniões com homens de negócios” na visita à Feira de Xangai, mas que “ficou muito claro que o Ministério responsável pelas políticas de comércio não estava particularmente interessado em falar com a delegação norte-americana”. Ele menciona que notou “algumas diferenças muito significativas” do lado chinês, a ponto de que o desdobramento negativo em “várias reuniões com empresas estatais grandes” fez com que ele decidisse cancelar alguns desses encontros. Nas palavras de Valenzuela (2019), “sentimos uma divisão significativa na China a nosso respeito”.

bilaterales en forma cada vez más activa.

Para empezar, un diálogo de esa envergadura, con protagonistas de alto nivel, no podía pasar desapercibido ante el escrutinio público y quedar relegado al ámbito de negociaciones demasiado discretas en forma indefinida. La presencia de un diplomático estadounidense de elevado rango, como era Thomas Shannon Jr., en Beijing, resultaba ser un acontecimiento difícil, sino imposible, de ocultar. Por eso fue que las partes decidieron “blanquear” estos encuentros e inclusive la formalización del Sub-Diálogo, con el fin de no despertar suspicacias ni recelos entre actores externos que pudieran verse amenazados o al menos expresaran cierto grado de inquietud ante el surgimiento de este inusual entendimiento.

El 13 de abril, Shannon se reúne con Wang Hua, director general para América Latina del Departamento Internacional del Comité Central del Partido Comunista Chino (PCC). En esa ocasión, el estadounidense destaca el “interés de alto nivel” de su gobierno para “desarrollar las relaciones EE.UU.-China, entender las relaciones en evolución de China con América Latina y explorar cómo EE.UU. y China podían trabajar juntos en cuestiones relacionadas con Latinoamérica”; una vez que, según él, “habría muchos puntos de convergencia entre los intereses americanos y chinos [en la región] (Magnotta, 2019, p. 101).

Wang, de su lado, alegó que los objetivos de China en América Latina estaban relacionados con el establecimiento de una “asociación política basada en la igualdad y la confianza”, y en la perspectiva de “desarrollar una relación económica cooperativa y profundizar los intercambios culturales”, buscando la interlocución para lidiar con los desafíos y oportunidades traídos por la globalización, la valorización de la cooperación Sur-Sur y del diálogo Norte-Sur, así como un refuerzo del multilateralismo y de la integración regional (Ibídem, p. 101).

Wang Hua aprovechó, asimismo, la ocasión para mencionar que el aumento de los vínculos chinos en la región se daba, en forma reactiva, como respuesta a las relaciones diplomáticas de Taiwán en dicha zona, una vez que 12 de 33 países latinoamericanos y caribeños no tenían relaciones diplomáticas con Beijing, en abril de 2006 (Beijing, 2006a, *apud* Magnotta, 2019, p. 101).

Un almuerzo de trabajo de Thomas Shannon con embajadores latinoamericanos filtrado por Wikileaks

Las conversaciones entre los representantes de Washington y Beijing

avanzaron favorablemente en la dirección ya indicada y el Sub-Diálogo poco a poco va cobrando forma, como instancia oficial, y se va institucionalizando. Tras nuevas conversaciones con Yang Jiechi, entonces viceministro de Relaciones Exteriores de la RPC, y con Zeng Gang, jefe de Asuntos Latinoamericanos de la Cancillería china, Shannon se reúne con un grupo de embajadores de países latinoamericanos en Beijing, durante un almuerzo ofrecido por el embajador de EE.UU., Clark Randt Jr., el 17 de abril, para discutir las relaciones bilaterales de Washington con sus contrapartes chinos y la influencia y las preocupaciones de ambos países en torno a América Latina.

Magnotta tuvo acceso, a través de las filtraciones de Wikileaks, a un relato enviado por la Embajada de EE.UU. en China al Departamento de Estado sobre lo conversado en ese almuerzo, y estos insumos son particularmente relevantes pues, como dice esta autora, permiten “comparar el tenor de los discursos adoptados con los funcionarios chinos en las reuniones bilaterales, y posibilita identificar preocupaciones que podrían estar enmascaradas en el trato diplomático directo con los chinos (Magnotta, 2019, p. 113)”.

[...] Un ejemplo de ello es que, mientras que con los chinos primaron las cuestiones comerciales, ante los embajadores latinoamericanos Shannon hizo hincapié en las cuestiones políticas, eligiendo concretamente a Venezuela y Cuba como puntos centrales del diálogo. Expresó su preocupación por la retórica del Presidente Chávez y dijo que "había planeado explicar a los chinos las preocupaciones de EEUU sobre Venezuela e insistiría en que se mantuvieran al margen de este asunto, entre otras cosas para evitar avivar las sospechas en EEUU sobre sus intenciones regionales". Según él, "en Estados Unidos preocupa que China pueda convertirse en un aventurero político en la región", aunque "China parece más interesada en la estabilidad regional y el acceso a mercados y recursos". Sobre la política cubana, Shannon dijo que "sugirió que China, dado que ahora está atravesando un proceso de apertura, podría enseñar a los cubanos sobre reformas (Beijing, 2006b, *apud* Magnotta, 2019, p. 113)⁷⁰⁷.

Según la comunicación enviada a Washington, la mayoría de los

⁷⁰⁷ Texto en portugués: “[...] Um exemplo disso é que embora junto aos chineses os temas comerciais tenham prevalecido, diante dos embaixadores latino-americanos Shannon enfatizou questões políticas, elegendo especificamente Venezuela e Cuba como pontos focais do diálogo. Ele expressou preocupação com a retórica do presidente Chávez e disse que “havia planejado explicar as preocupações dos Estados Unidos sobre a Venezuela para os chineses e que insistiria para que eles se mantivessem afastados dessa questão, até para não alimentar suspeitas nos Estados Unidos em relação às suas intenções regionais”. Segundo ele, “há preocupações nos Estados Unidos de que a China possa se tornar um aventureiro político na região”, embora “a China pareça mais interessada na estabilidade regional e no acesso a mercados e recursos”. Sobre a política cubana Shannon disse que “sugeriu que a China, uma vez que está passando por um processo de abertura agora, poderia ensinar aos cubanos sobre a reforma (Beijing, 2006b, *apud* Magnotta, 2019: 113)”.

embajadores presentes en la cita concordó en que China estaba “interesada principalmente en la estabilidad regional y en el crecimiento continuo del comercio y de las inversiones, en vez del aventurerismo político”.

[...] De acuerdo con el informe, “hay poco diálogo con China en toda la región debido a que China sigue centrada en cuestiones de reconocimiento de Taiwán”, pero “los embajadores coincidieron en que China no apoya la retórica antiestadounidense con carga política del Presidente venezolano Chávez”. El embajador brasileño, Luiz Augusto de Castro Neves, coincidió en que los chinos están preocupados por la retórica venezolana y quieren relaciones comerciales con América Latina sin dañar las relaciones entre EE.UU. y América Latina, mientras que el embajador chileno dijo que “los chinos son reacios a la idea de influir en la política en la región” “y están interesados principalmente en el petróleo y el gas de Venezuela (Beijing, 2006b, *apud* Magnotta, 2019, p. 113)”⁷⁰⁸.

El mensaje todavía tuvo espacio para mencionar una serie de disquisiciones y especulaciones que hicieron los diplomáticos presentes en ese almuerzo con Shannon, respecto a la eventual influencia moderadora que podría llegar a ejercer la dirigencia china sobre sus pares cubanos, en la línea de seguir un camino de aperturismo económico y político.

[...] En el caso de Cuba, varios de los presentes dijeron que China podría estar dispuesta a comprometer a Cuba en la reforma política, poniendo como ejemplo la reciente experiencia china. El embajador brasileño incluso comentó que, basándose en una conversación que mantuvo con un alto funcionario chino, a China le gustaría que Cuba “entendiera mejor el mundo”. Sin embargo, en el lado opuesto, otros advirtieron que Cuba sigue teniendo un valor especial para el gobierno chino y que no se pueden esperar medidas más duras de China hacia Cuba (Beijing, 2006b, *apud* Magnotta, 2019, p. 113)⁷⁰⁹.

Es importante entender, en todo caso, que en paralelo a las negociaciones que tenían como escenario a Beijing, y que fueron reconstruidas de manera

⁷⁰⁸ Texto en portugués: “[...] De acordo com o relato, “há pouco diálogo com a China em toda a região devido ao foco contínuo da China nas questões de reconhecimento de Taiwan”, mas “os embaixadores concordaram que a China não apoia a retórica antiamericana politicamente carregada do presidente venezuelano Chávez”. O embaixador brasileiro, Luiz Augusto de Castro Neves, concordou que os chineses estão preocupados com a retórica venezuelana e querem relações comerciais com a América Latina sem prejudicar as relações entre os Estados Unidos e a América Latina, enquanto o embaixador chileno disse que “os chineses são frios com a ideia de influenciar a política na região” “e estão interessados principalmente no petróleo e gás da Venezuela (Beijing, 2006b, *apud* Magnotta, 2019, p. 113)”.

⁷⁰⁹ Versión en portugués: “[...] No caso de Cuba, vários dos presentes disseram que a China poderia estar disposta a envolver Cuba na reforma política, usando a experiência recente da China como exemplo. O embaixador brasileiro chegou a comentar que, com base em uma conversa que teve com um funcionário chinês do alto escalão, a China gostaria que Cuba “entendesse melhor o mundo”. Apesar disso, na contramão, outros alertaram que Cuba ainda tem valor especial para o governo chinês e que não se pode esperar medidas mais duras da China em relação à Cuba (Beijing, 2006b, *apud* Magnotta, 2019, p. 113)”.

particularmente minuciosa en la tesis de Magnotta que se ha citado en forma recurrente en este trabajo, en paralelo, y a nivel global, los embajadores de EE.UU. y China, destacados en distintos países, mantenían sus propios debates e intercambios que se retroalimentaban e interactuaban con el Sub-Diálogo. Un ejemplo nítido de ello son las conversaciones que sostenía en Caracas (Venezuela), un punto crítico y ciego para las discusiones sino-estadounidenses del momento, el embajador estadounidense en ese país, William Brownfield, con su par chino, Jiu Yijie, a poco tiempo de haber concluido la primera ronda del Sub-Diálogo en la capital china.

El tenor de ese diálogo, resumido en un cablegrama enviado por Brownfield a Washington, el 10 de julio de 2006, fue hecho público por Wikileaks. Y en él, básicamente, Brownfield expresa que su gobierno entiende que el involucramiento chino en América del Sur está guiado por motivaciones económicas y que “China no tiene interés en un relacionamiento político, militar o estratégico con Venezuela”, ante lo cual su interlocutor concuerda. Le reitera, además, que, en la percepción de su país, China debería reconocer que América Latina y Venezuela, en particular, son “regiones de gran importancia para EE.UU.”. Opinión con la que Yijie también concuerda, de un modo enfático. Luego le expresa a su Colega chino que él entiende que China no está de acuerdo con la política de Hugo Chávez de confrontar a EE.UU. y que Beijing ha buscado moderar ese ímpetu más de una vez. Yijie estuvo de acuerdo con esta postura y dijo, según Brownfield, que “China no podría asociarse con la agresión de Chávez a EE.UU.”.

En el único punto de la charla en el que Yijie no mostró acuerdo con Brownfield y se mostró “silenciosamente pensativo” fue cuando el embajador estadounidense se mostró crítico de la decisión china de vender un satélite de comunicaciones y sistemas de radar militares a Venezuela. También expresó reservas y dijo que consultaría a Beijing cuando Brownfield le propuso intercambiar informaciones sobre petróleo y cuestiones energéticas, estimando que ambos países tenían intereses compartidos en ese campo en Venezuela (Caracas, 2006, *apud* Magnotta, 2019, p. 114-117).

Nueva ronda de negociaciones del Sub-Diálogo en 2008 y las señales que presagian el final de un ciclo

Como sea, y pasando por encima de las agendas particulares problemáticas,

que se constituían en escollos parciales de una relación siempre marcada por algún grado de tensión soterrado o abierto, lo cierto es que el Sub-Diálogo continuó avanzando viento en popa, mientras que las condiciones políticas externas y domésticas en Beijing y en Washington lo permitieron. El 16 de octubre de 2008 Shannon emprende una nueva serie de reuniones con una delegación china que esta vez es encabezada por Yang Wanming (quien luego sería embajador de China en Argentina, Chile y Brasil, antes de asumir, en abril de 2022, un alto cargo oficial en Hong Kong y Macao), y que, a la sazón, había reemplazado a Zeng Gang, como nuevo director general del Departamento de Asuntos Latinoamericanos y Caribeños de la Cancillería china. Wanming dijo, en esa oportunidad, a Shannon que

[...] China veía a América Latina como una región estable, dijo que "organizaciones regionales como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la OEA han tenido un efecto positivo en la región" e informó de que el comercio de China con América Latina se ha ampliado enormemente en el último año, al igual que su cooperación militar en la región. También reiteró que China "aprecia el apoyo latinoamericano en cuestiones de soberanía como Taiwán y Tíbet" y que "está abierta a la idea de cooperar con Estados Unidos en la ayuda al desarrollo en América Latina", para lo que pidió propuestas concretas. Según el diplomático chino, "la cooperación anterior, incluido el apoyo estadounidense a la inclusión de China en el BID, ha sido fructífera". No obstante, sugirió que Estados Unidos y China "resuelvan las cuestiones fáciles antes que las espinosas" e "implementen la cooperación gradualmente", reconociendo que hay puntos delicados en el tratamiento de ciertas cuestiones (Beijing, 2006c, *apud* Magnotta, 2019, p. 117-118):⁷¹⁰.

Por su parte, el diplomático norteamericano reconoció el papel desempeñado por China con el objeto de minimizar las consecuencias de la crisis económica global —también conocida como subprime—, al haber actuado positivamente a favor de la “diversificación de las carteras de comercio” de América Latina” y ejercer, en consecuencia, como una “fuerza estabilizadora” en el espacio hemisférico (la *itálica* es nuestra) (Magnotta, 2019, p. 118)”. El texto sobre este encuentro resalta, a su turno, el aprecio de Shannon por el avance de las relaciones

⁷¹⁰ Versión en portugués: “[...] a China via a América Latina como uma região estável, disse que “organizações regionais como a União Nações Sul-Americanas (UNASUL) e a OEA tiveram um efeito positivo sobre a região” e relatou que o comércio da China com a América Latina se expandiu muito no ano passado, assim como sua cooperação militar-militar na região. Também reiterou que a China “aprecia o apoio latino-americano em questões de soberania como Taiwan e Tibete” e que “está aberta à ideia de cooperar com os Estados Unidos na assistência ao desenvolvimento na América Latina”, pedindo por propostas concretas. Segundo o diplomata chinês, “a cooperação anterior, incluindo o apoio dos Estados Unidos à inclusão da China no BID, foi bem-sucedida”. Apesar disso, sugeriu que os Estados Unidos e a China “resolvam questões fáceis antes das espinhosas” e “implementem a cooperação gradualmente”, reconhecendo que “existem pontos sensíveis no trato de certos temas”.

militares entre China y Colombia, manifestando su esperanza de que “China adoptará un abordaje equilibrado en sus relaciones militares en la región”. Y luego indica que las tensiones políticas que se vivían en ese momento en Bolivia y el problema del narcotráfico y el crimen organizado en América Central eran “dos grandes áreas de preocupación de Estados Unidos”.

En la visión de Magnotta, al reseñar los resultados de esta bilateral a la luz de los documentos sobre la misma que posteriormente fueron filtrados para su conocimiento público, hay, evidentemente, con la crisis global desatada por la explosión de la “burbuja” de los créditos hipotecarios en EE.UU. (2007-2008) de por medio, un tono y un clima general en el que se advierte mayor asertividad de parte de China, en relación a la cita anterior de 2006.

[...] A pesar de la preocupación de ambas partes por mantener el tono conciliador observado durante la anterior ronda del Sub-Diálogo, el informe de esta reunión parece sugerir una China más asertiva, menos propensa a las concesiones. Esta vez, fueron los norteamericanos quienes plantearon la idea de que la presencia china en América Latina no se percibía como un problema. Fue Shannon quien afirmó que los países “no son competidores en América Latina”, y que “el compromiso de China con América Latina puede favorecer la estabilidad de la región y del mundo en general (Beijing, 2006c, *apud* Magnotta, p. 118-119)”⁷¹¹.

Shannon aprovechó dicha oportunidad para solicitar al gobierno chino que actuara como mensajero de buena voluntad ante su par cubano con el fin de transmitirle “la importancia y la utilidad de la oferta de ayuda humanitaria y reconstrucción de EE.UU.”, después de los huracanes que asolaron a la isla caribeña en 2008. Wanming se limitó a responder que aun cuando su gobierno tenía claro que “nadie se beneficiaría de la inestabilidad en Cuba” y, a pesar de “las relaciones amistosas con Cuba, China mantiene el principio de la no interferencia”. Y que, por lo tanto, era necesario “dejar al pueblo cubano administrar sus asuntos internos (Ibídem, p. 119)”.

En términos más estructurales, esto es, despegados de la coyuntura puntual y específica, es del todo claro que todavía se respiraba una atmósfera de distensión entre las partes en la que Estados Unidos, en general, seguía anclado a lo que se

⁷¹¹ Versión en portugués: “[...] Apesar da preocupação de ambas as partes em manter o tom conciliador já verificado durante a rodada anterior do sub diálogo, o relato deste encontro parece sugerir uma China mais assertiva e menos propensa a concessões. Dessa vez, foram os norteamericanos quem trouxeram à tona a ideia de que a presença chinesa na América Latina não era percebida como um problema. Foi Shannon quem disse que os países ‘não são concorrentes na América Latina’, e que ‘o engajamento da China com a América Latina pode ser favorável à estabilidade da região e do mundo em geral’ (Beijing, 2006c, *apud* Magnotta, p. 117-118)”.

podría denominar la “doctrina Zoellick” (2005), que tendía a ver a Beijing como una parte interesada y corresponsable en pos de la mantención de una globalización “suave” donde la competencia interhegemónica podía ser administrada de un modo razonable y sin demasiadas turbaciones. Eso más allá de los incidentes que, por cierto, siempre jalonan los vínculos entre dos Estados en disputa por la primacía.

De hecho, en 2008, ambos lados coinciden en que el Sub-Diálogo debe mantenerse y fortalecerse. Y Shannon enfatiza que la responsable del Departamento de Estado, Condoleezza Rice, seguía comprometida con esta iniciativa de un modo relevante. E incluso, al ser consultado sobre eventuales mudanzas en la política de la administración estadounidense con respecto al tema Sub-Diálogo, después de la elección presidencial de aquel año, se ocupa de puntualizar que “aunque el estilo de las relaciones con América Latina pueda cambiar, las políticas actuales tienen amplio apoyo bipartidario”. Y, en función de eso, continuarían en vigencia, “independientemente del candidato presidencial electo”.

Shannon deja este asunto explícitamente claro cuando, en la que es, a nuestro juicio, una de las partes más significativas de la entrevista concedida a Magnotta, señala que EE.UU. cree, en ese instante, que es posible “cooperar y unir intereses en la región”, de un modo que se resuelvan las contradicciones propias y lógicas de proyectos políticos absolutamente dispares y, en ocasiones, antagónicos, sin que eso generara fricciones o roces fuertes entre Beijing y Washington.

[...] la percepción era que podíamos cooperar y unir intereses en la región [...] Sudamérica estaba en proceso de globalización y, de manera significativa, China formaba parte de él. Y lo que nosotros, los Estados Unidos, necesitábamos entender era que esto sería una parte importante del desarrollo económico y político de América del Sur también para comprometerse con otras áreas del mundo. Así que teníamos que entender que los latinoamericanos, cuando se relacionaban con los chinos, no era necesariamente algo que tuviera que verse de forma negativa. Pero sólo precisábamos comprender que estábamos en un entorno más competitivo (Shannon, 2019, *apud* Magnotta, 2019, p. 120)⁷¹².

⁷¹² Versión en portugués: “[...] a percepção era de que poderíamos cooperar e unir os interesses na região [...] A América do Sul estava em processo de globalização e, de maneira significativa, a China era parte disso. E o que nós, os Estados Unidos, precisávamos entender era que essa seria uma parte importante do desenvolvimento econômico e político da América do Sul também para se engajar com outras áreas do mundo. E então nós precisávamos entender que os chineses (sic), que quando eles estavam se envolvendo com os chineses, não era necessariamente algo que tem que ser visto negativamente. Mas só precisávamos entender que estávamos em um ambiente mais competitivo (Shannon, 2019, *apud* Magnotta, 2019, p. 120)”.

No obstante, a pesar de las buenas intenciones esbozadas por Shannon, es evidente que los cambios introducidos por el ciclo electoral estadounidense terminan forzosamente por expresarse en el diseño, la fijación de prioridades y la planificación general de una política pública tan importante como es la política exterior de ese país. Y esa es una variable que, sin lugar a duda, establece, quíerese o no, alteraciones significativas en el curso de lo que se podría llamar la Gran Estrategia estadounidense. Sobre todo, en el marco de una transición hegemónica de poder como la que se observa en el sistema internacional al menos a partir de la primera década del siglo XXI.

Con todo, cabría mencionar que no es un mérito menor, de parte de quienes tuvieron en sus manos la responsabilidad de ejecutar y llevar a la práctica esas políticas —en este caso, el Departamento de Estado—, haber sido capaces de darle una “sobrevida” de cinco años, un lapso, desde luego, no menor, a un proyecto nacido en la mitad del segundo mandato de George W. Bush, como era el del Sub-Diálogo. No es el propósito, por cierto, de esta tesis hacer un análisis pormenorizado de las relaciones sino-americanas durante el gobierno de Barack Obama (2009-2012), tarea que, sin duda, excede sus objetivos y alcances. Pero sí es necesario repasar, aunque sea a modo de un veloz sobrevuelo, algunos *landmarks* contextuales de gran relevancia que van a incidir en el término del Sub-Diálogo y en un endurecimiento, a grandes trazos, de las posturas de los protagonistas de esa decisiva relación bilateral.

Hitos significativos de un proceso de paulatino distanciamiento y “desacople”

Ya en la fase de las elecciones primarias de la campaña electoral, Obama anunciaba que como Presidente pretendía forjar “una estructura regional más eficaz en Asia que promueva la estabilidad, la prosperidad y nos ayude a enfrentar amenazas transnacionales comunes”. Y sostuvo que China no era “un enemigo ni un amigo”, sino una competidora para EE.UU., lo que forzaba a mantener las medidas de apalancamiento necesarias de modo de tener un músculo militar poderoso, en caso de que fuera necesario recurrir a él. Su tono, observaron luego algunas analistas, no permitía avizorar una convivencia sino-estadounidense muy feliz (Wang Chi, 2015).

Cuando Obama asume el poder, en 2009, la expectativa era que, en medio de una economía golpeada todavía por los efectos de la crisis generada en los dos años anteriores y de los reveses generados por dos guerras en Oriente Medio y Asia Central, su llegada a la Casa Blanca marcaría un “reinicio” o “reseteo” en la política externa, abriéndose a un fortalecimiento de las alianzas multilaterales. Su marketing electoral “vendía”, además, la idea del “*America’s first Pacific President*”, por haber nacido en Hawai y haber vivido, durante su infancia, un breve período en Indonesia. Aunque, en general, las declaraciones fuertes en contra de China, durante su campaña, quedaron en manos de quien sería su vicepresidente, el senador Joe Biden.

En consecuencia, había una especie de “política dual” frente a China. Se hablaba de cooperación, pero tanto Obama como Hillary Clinton, que ocuparía el cargo de Secretaria de Estado, se vinculaban estrechamente desde siempre con Nancy Pelosi, presidenta de la Cámara de Representantes, y aguda crítica de la política de Beijing hacia Taiwán. La esposa de Bill Clinton, que en los años 1990 también hizo manifestaciones duras contra China por su historial en materia de presuntas violaciones a los derechos humanos, al asumir como Canciller suaviza el tono y en su primer viaje a China (febrero de 2009) afirma que esas cuestiones no deberían interferir ni entorpecer el avance de otras negociaciones en el campo económico, ambiental y de seguridad.

Pero la literatura especializada registra que, a pesar de ser ella la principal responsable de la política externa, después del Presidente, es un trío de asesores de Obama —encabezado por James Steinberg, secretario adjunto de Estado, e integrado, a su vez, por los asesores Jeffrey Bader y Tom Donilon—, el que introduce el concepto de “*strategic reassurance*”, en el inicio del gobierno Obama, el cual reemplaza la visión del “*responsible stakeholder*”, como rol asignado a China por Robert Zoellick (Wang Chi, 2015). Steinberg hace un discurso célebre, en septiembre de 2009, donde despliega sus puntos de vista. La idea es que se le puede dar la bienvenida a China como “poder próspero y exitoso”, en la medida que asegurase al resto del mundo que su desarrollo no se haría a expensas de otros países (Steinberg, 2009). Steinberg permanece en el cargo desde enero de 2009 hasta junio de 2011, y se retira con honores de éste pues sus colegas lo consideran un analista particularmente brillante.

En resumidas cuentas, los hombres de Obama que se ocupan del área China

reproducen, con escasas variantes y énfasis casi retóricos, la misma política externa anterior. O sea, integrar a China en las instituciones internacionales que gestionan la gobernanza internacional, a la par que se le presiona por reformas que la hagan más propensa a aceptar los valores occidentales. Para Wang Chi (2015), “esa estrategia de dos vertientes —fortalecer los lazos y la cooperación con China y, al mismo tiempo, aumentar el perfil de EE.UU. en la región Asia-Pacífico” se tornan los ejes centrales de la política asiática de Obama y, un poco más tarde, van a confluir en la denominada política del “pivot” o rebalanceo de fuerzas a Asia.

Como acertadamente apunta Magnotta (2019, p. 83), referenciándose en Wang Chi (2015), 2009 fue un año en que inclusive un duro “halcón”, vinculado al Partido Demócrata, como fue Zbigniew Brzezinski, “llegó a sugerir que EE.UU. y China podrían formar un ‘G-2’ con diálogos regulares con vistas a construir una ‘asociación verdaderamente integral’”. Y cuando Obama se encuentra por primera vez cara a cara con Hu Jintao, en abril de 2009, en una reunión del G-20 en Londres, ambos impulsan un megaprograma económico de recuperación global de proporciones billonarias.

El tema Taiwán y un encuentro de Obama con el Dalai Lama contribuyen a atizar tensiones

Pero en política internacional nada es para siempre y el tema Taiwán vuelve a encrespar las aguas cuando Obama decide, en 2010, volver a vender armas a la “isla rebelde”, conducida por los herederos de Chiang Kai-shek. Movimiento que provocó, según Wang Chi (2015), un alto grado de irritación entre las autoridades chinas que se sintieron engañadas. Un encuentro de Obama con el Dalai Lama, líder espiritual del separatismo tibetano, también contribuyó a atizar las tensiones. Y el *Diario del Pueblo*, en Beijing publicó que el inicio del año 2010 marcó una “revisión” sustancial de las relaciones EE.UU.-China, con Washington volviendo a posturas anteriores de desconfianza y recelo sistemático. Así, las relaciones entre ambos países estaban a fines de ese año virtualmente congeladas (Wang Chi, 2015). Sólo la visita a Beijing, en septiembre de ese año, de Thomas Donilon y el economista Lawrence Summers es capaz de generar el impulso necesario para una breve tregua, que se expresará en la visita de Hu a EE.UU. el año siguiente.

Hu Jintao, que debía dejar su cargo de Presidente en marzo de 2013, en manos de Xi Jinping, aspiraba a tener una sucesión tranquila y en calma para dejar

un legado con saldo a favor en materia de política externa. Pero los datos ya estaban echados: China se había convertido en 2010 en la segunda mayor economía del mundo y su trayectoria ascendente hacía suponer que en algún momento debía arrebatarse el cetro de superpotencia primera e indiscutida a EE.UU. Washington no podía, en tanto, permanecer impasible ante este desafío tácito. Y de ese modo se empiezan a encadenar hechos que culminan con un punto de inflexión decisivo: la proclamación del Pivot al Asia, como política de largo alcance de EE.UU., anunciado por Obama en su discurso ante el Parlamento australiano, el 17 de noviembre de 2011⁷¹³. Un parteaguas que fue, a su vez, prefigurado de algún modo por un artículo publicado por Hillary Clinton, el 11 de octubre de ese mismo año, bajo el título de *"America's Pacific Century"*.

El viraje es acompañado por un cambio de elenco en el Departamento de Estado y también en el de Defensa. Salen el subsecretario de Estado, James Steinberg y el experto en China, Jeffrey Bader, del mismo modo que Robert Gates (ex director de la Agencia Central de Inteligencia, CIA, entre 1991 y 1993), en Defensa, al que sustituirá Leon Panetta. En enero de 2012, Obama fue personalmente al Pentágono para fijar las directrices y orientaciones para una nueva política de defensa, que implicaba dislocar fuerzas desde otros ámbitos geográficos hacia el Asia Pacífico. Los movimientos fueron recibidos como un balde de agua fría por la dirigencia china.

[...] Según Ross (2012), la nueva política estadounidense "agravó innecesariamente las inseguridades de Pekín" y alimentó la agresividad china en un contexto de creciente nacionalismo capitalizado por el Partido Comunista y de consolidación de una percepción pública de que la China posterior a la crisis de 2008, creciendo al 10%, estaba en condiciones de adoptar una política exterior más asertiva" (Magnotta, 2019, p. 92)⁷¹⁴.

Pese al notorio cambio de clima, que se exteriorizó, sobre todo, a través de un mayor activismo diplomático chino tendiente a impulsar sistemas alternativos a la nueva arquitectura de seguridad planteada por Washington para el Asia Pacífico,

⁷¹³ El discurso pasó a ser conocido como el *"Canberra Speech"* y se constituyó en un marco, en la medida en que, en lo sustancial, proponía la decisión firme y deliberada de EE.UU. de tener "un papel mayor y de largo plazo" en la región, "en estrecha sociedad con aliados y amigos".

⁷¹⁴ Versión en portugués: "[...] Segundo Ross (2012), a nova política dos Estados Unidos "agravava desnecessariamente as inseguranças de Pequim" e alimentava a agressividade da China num contexto de crescente nacionalismo capitalizado pelo Partido Comunista e da consolidação de uma percepção do público de que a China pós-crise de 2008, crescendo a 10%, tinha condições de adotar uma política externa mais assertiva".

y en giros radicales en política exterior que significaron dar apoyo a Irán y a Rusia en sus respectivos litigios con EE.UU., cuando antes China se había manifestado neutral frente a los mismos, Xi Jinping viajó a Estados Unidos, en febrero de 2012, antes de tomar las riendas del poder en su país.

El primer encuentro entre ambos líderes, Xi y Obama, exigió una cuidadosa coreografía y puesta en escena: la época de elecciones en EE.UU. obligaba al Presidente Barack Obama a no aparecer demasiado débil o concesivo ante el futuro hombre fuerte chino frente a su electorado. Xi Jinping, a su vez, se veía enfrentado a un desafío parecido. Y a causa de eso, llegó a declarar, en tono conciliador, que China saludaba el rol constructivo de Washington en la “promoción de la paz, la estabilidad y la prosperidad en el Asia Pacífico”. Pero al mismo tiempo afirmó que esperaba que EE.UU., por su parte, respetase, asimismo, los intereses y preocupaciones de China y otros países de la región.

Relaciones sino-estadounidenses en 2012: Un *mix* de cooperación y rivalidad ascendente

En 2012, el año en que finaliza el primer gobierno de Obama, las relaciones sino-estadounidenses configuran un *mix* donde se entrecruzan elementos de cooperación y rivalidad ascendente. China, en el plano doméstico, se ve sacudida por las repercusiones del caso Bo Xilai, el jefe regional de la ciudad de Chongqing, a quien se consideraba un serio candidato con posibilidades ciertas de integrar el Comité Permanente del Politburó del Partido Comunista (el núcleo duro del poder en ese país), y que cae en desgracia en vísperas del XVIII Congreso del mismo, a realizarse en octubre de ese año. A Bo Xilai se le acusa de estar involucrado, aunque sea como cómplice o encubridor de alguna manera, en la turbia muerte por envenenamiento de un empresario británico, Neil Heywood. Un acto criminal en el que su esposa habría sido parte activa. Bo es despojado de sus cargos por “incumplimiento grave de disciplina” y a fines de septiembre de 2012, es expulsado de las filas del PCC. Se le culpa, además, de haber incurrido en prácticas de corrupción, pero algunos ven en su alejamiento del poder la expresión de una purga política pues Bo Xilai cultivaba un estilo populista que disgustaba a ciertos sectores de la dirección partidaria.

Entre abril y mayo de 2012, la prensa estadounidense se ocupa, asimismo, con insistencia del caso de Chen Guangcheng, un activista chino no vidente que se

erige en defensor de los derechos humanos, en el ámbito rural, especialmente, y debe enfrentar, por tanto, medidas de retaliación por parte del gobierno, que lo considera un agente al servicio de intereses externos. El 22 de abril rompe una medida de arresto domiciliario que lo afectaba y en los días posteriores entra a la Embajada de EE.UU. solicitando protección. Su permanencia allí complica a China y a EE.UU., que el 3 de mayo iniciaban una ronda de su Diálogo Estratégico en Beijing, y el tema se resuelve con la salida de Chen de la Embajada, donde recibe alojamiento durante seis días, y su posterior viaje a Estados Unidos, el día 19 del mismo mes, junto a su familia, para convertirse en un refugiado, que continúa desde allí con su firme oposición a las autoridades de Beijing.

2012 es también el año en que se avivan ciertas tensiones por el denominado “incidente del Scarborough Shoal” (o Bajo de Masinloc, en idioma español), en las islas Spratly, un espacio de disputa entre la RPC y Filipinas, que es una prominencia rocosa o más bien un pequeño atolón ubicado en el Mar del Sur de China. El 8 de abril, una nave de vigilancia de la Armada de Filipinas intenta fiscalizar allí a ocho embarcaciones pesqueras chinas. La tripulación del BRP Gregorio del Pilar sospecha que los presuntos pescadores se dedicaban, en realidad, a recolectar ilegalmente corales y capturar tiburones en esa zona que, según estima, es de jurisdicción filipina. Y cuando procura detener a los pescadores es bloqueada por dos naves de los servicios de guardacostas chino, generándose así un complejo contencioso que afortunadamente no escala hasta transformarse en un enfrentamiento.

Hillary Clinton visita Beijing buscando cerrar el capítulo del Pivot al Pacífico de Obama

Con todo, la ritualidad y la liturgia de los encuentros diplomáticos no se altera, pese a esta cadena de acontecimientos negativos que empiezan a configurar un clima de soterrada molestia entre las partes. Hillary Clinton llega a Beijing, como Secretaria de Estado, el 2 de mayo de 2012, y es recibida, de acuerdo a lo que prescribe el protocolo en tales casos, por el Presidente Hu Jintao. Viaja acompañada, además, por el Secretario del Tesoro, Timothy Geithner, quien se propone discutir asuntos financieros, comerciales y monetarios, con sus contrapartes chinos. Hillary Clinton incluye en esa gira una serie de escalas en Japón, Mongolia, Vietnam, Laos y Camboya, lo que hizo que muchos observadores

evaluaran que el itinerario de ese tour asiático mostraba la intención para nada oculta de trazar “un cerco sanitario” contra China. Más aún, considerando que Hillary no se privó de hacer diversas críticas a China, en especial, en el campo de los derechos humanos, durante ese recorrido.

Pero, más allá de las señales no explícitas de descontento en ascenso, hasta ese momento Washington y Beijing continuaban envueltos en una especie de compleja danza de salón diplomática donde seguía prevaleciendo como hilo conductor el diálogo institucional por sobre la ruptura. Así lo plantea Magnotta (2019, p. 94), siguiendo a Wang Chi (2015), quien recuerda que en julio de 2012, prosiguiendo de algún modo la gestión anterior de Hillary Clinton, llega a China Tom Donilon, el primer asesor de Seguridad Nacional del gobierno de EE.UU., que visitaba ese país en ocho años.

[...] Además de las tensiones derivadas del "pivot hacia Asia", se trataba también de debatir sobre el veto de China en el Consejo de Seguridad de la ONU en relación con Siria y los intentos de sancionar a Irán. A pesar de los esfuerzos de acercamiento, en agosto de 2012 nuevas disputas entre China y Japón reavivaron las tensiones. Obama intentó mantener una política de neutralidad, pero en 2012, cuando Estados Unidos y Japón decidieron realizar un ejercicio militar conjunto, esto provocó que China entendiera el acto como una predisposición de apoyo estadounidense a Japón (Wang Chi, 2015, *apud* Magnotta, 2019, p. 94)⁷¹⁵.

Así las cosas, la verdad es que en los años siguientes, durante el segundo mandato de Obama, el “proceso de desgaste apenas se intensificó” (siempre siguiendo a Magnotta, 2019, p. 94) en función de nuevos test nucleares de Corea del Norte; denuncias de ciber-espionaje por parte de los chinos; las sonadas filtraciones de Edward Snowden; la cancelación de viajes de Obama (en octubre de 2013) para las reuniones de APEC y EAS (East Asia Summit), debido al *breakdown* presupuestario del Congreso; y nuevas tensiones en el Mar de Sur de China, según puede constatarse en una fuente a la que se ha acudido en este texto con frecuencia: Wang Chi, 2015, y la línea de tiempo sobre las relaciones sino-estadounidenses del Council of Foreign Relations (CFR, 2022).

⁷¹⁵ Versión en portugués: “[...] Além das tensões derivadas do “pivô para a Ásia”, a ideia era também discutir sobre o veto da China no Conselho de Segurança da ONU em relação à Síria, e tentativas de sancionar o Irã. Apesar dos esforços de aproximação, em agosto de 2012 novas disputas entre China e Japão reacenderam as tensões. Obama tentou manter uma política de neutralidade, mas em 2012, quando os Estados Unidos e o Japão decidiram realizar um exercício militar conjunto, isso fez com que a China entendesse o ato como uma predisposição de apoio norte-americano ao Japão (Wang Chi, 2015, *apud* Magnotta, 2019, p. 94)”.

Más continuidad que cambio en las líneas gruesas, a pesar de la altisonancia de algunas voces

En líneas generales, diversos analistas (véanse, por ejemplo, Bader, 2016 y Green, 2017) estiman que, en lo central, la política exterior de Obama hacia China se basó en los mismos esfuerzos de todas las administraciones estadounidenses, desde Richard Nixon, en adelante. Principios que Bader, 2016, enumeró sintéticamente:

[...] 1) aceptar la creciente influencia de una China que asciende pacíficamente y actúa sobre la base de las normas internacionales; 2) construir una amplia red de interconexiones y lazos con las élites chinas y el pueblo llano de ese país; 3) ofrecer garantías a los aliados y socios de la región (asiática) para cumplir los compromisos y garantizar la presencia de seguridad de Estados Unidos ante cualquier desafío y; 4) crear un marco formal de cooperación multilateral que englobe a Estados Unidos, China y diversos Estados de la región (Bader, 2016, *apud* Magnotta, 2019, p. 94-95)⁷¹⁶.

Según Green (2017), incluso el Pivot hacia Asia implicó una conceptualización e implementación “fragmentada, inconsistente y mal coordinada”, haciendo que la administración Obama hiciera equilibrios entre “una opción binaria de diálogo y guerra”, lo que terminó por dejarla vulnerable “en la zona gris intermedia” (Magnotta, 2019, p. 95). Oscilación e indefinición estratégica parece ser el nombre del juego que se practica en ese lapso en el Departamento de Estado y la Casa Blanca. Y así es como se da el caso de un Robert Zoellick “recargado”, quien pasa de ser el principal promotor de la política de acomodación con China bajo el corolario emblemático del “*responsible stakeholder*” al rol de analista, intentando revisitar los giros que, dentro de esa perspectiva, trató de introducir Obama, al inicio de su segundo mandato en 2013 (y ya a mediados del primero, también en 2011).

Para Zoellick (2013), existía la necesidad de “encontrar medios para reforzar diálogos y hacer esfuerzos colaborativos delante de la amenaza de una ‘Trampa

⁷¹⁶ Versión en portugués: “[...] 1) aceitar a influência crescente de uma China que acende pacificamente e atua com base em regras internacionais; 2) construir uma extensa rede de interconexões e laços com as elites chinesas e pessoas comuns; 3) fornecer garantia a aliados e parceiros na região de cumprir os compromissos e assegurar a presença de segurança dos Estados Unidos diante de qualquer desafio e; 4) criar uma estrutura formal de cooperação multilateral abrangendo os Estados Unidos, a China e vários estados regionais (Bader, 2016, *apud* Magnotta, 2019, p. 94-95).

de Tucídides', cuando cambios en la distribución de poder traen tensiones competitivas entre los países (referenciado por Magnotta, 2019, p. 95)". Zoellick subrayaba en ese trabajo que aunque hubiese una oportunidad todavía de obtener ganancias mutuas, el diálogo económico y estratégico entre China y EE.UU. "había sido socavado y se caracterizaba por medidas defensivas, con reuniones 'muy breves, poco frecuentes y con una participación limitada a los más altos niveles' (Ibídem, p. 95)".

Surge, sin embargo, aquí, la pregunta del millón: ¿Podría el Sub-Diálogo EE-UU.-China sobre América Latina, esa frágil estructura institucional, inédita pero a la vez desafiante, nacida en 2006, contornear o superar de algún modo un nuevo escenario de contexto donde el Pivot hacia el Asia Pacífico de EE.UU. se había convertido en un punto de quiebre y un dato de la realidad, central y relevante, que modificaba, por su sola presencia, todos los flujos y las interacciones en el vínculo Estados Unidos-China? La respuesta a dicho interrogante es, sin duda, un no con mayúscula, pues, como ya hemos visto, el Sub-Diálogo termina por fallecer —de "muerte natural", por decirlo de alguna manera y sin mayores ceremonias— después de la sexta ronda de negociaciones que se lleva a cabo en Beijing, en noviembre de 2013.

La instancia de conversación y de intercambio de *inputs* y de dudas fue incapaz de sobrevivir, como se sabe, a ese giro o rebalanceo de fuerzas propuesto por Obama en su famoso discurso al Parlamento australiano en Canberra, dos años antes. Con él, parte una nueva era que se define, básicamente, para decirlo con palabras de Lieberthal y Jisi (2012), como la inauguración de una "estrategia multifacética", mucho más enfocada y centrada en el liderazgo norteamericano sobre la región del Asia Pacífico como un todo que en China por sí sola.

Esta constatación, amarga pero guiada, a no dudarlo por los firmes e inobjetables principios del realismo, como escuela determinante, fundadora y, en muchas ocasiones, hegemónica dentro del amplio y plural campo de la RI, no debe, no obstante, hacernos perder el foco en cuanto a que Estados Unidos y China están, de muchas maneras, condenados y destinados a entenderse. Pues, como también postula Wang Jisi, en un texto temprano y lúcido, de 2005, aunque la relación sino-estadounidense no sea, por cierto, una "relación verdaderamente amigable", tampoco debe estar marcada necesariamente por "la confrontación o la rivalidad por la primacía". Se trata, según este estudioso, de "un diálogo complejo,

cargado de profundas diferencias y paradojas” que debe evolucionar y transitar “en nombre de intereses compartidos (Wang Jisl, 2005)”. La otra opción sería avanzar por el camino de la “guerra sonámbula” o la “no diplomacia”, lo que no parece estar presente en los planes de nadie.

De hecho, incluso en el mismo momento en que se interrumpe el Sub-Diálogo, la subsecretaria adjunta para Asuntos Latinoamericanos del Departamento de Estado, Roberta Jacobson, tuvo palabras inusualmente elogiosas para describir el “estado del arte” de la relación bilateral entre EE.UU. y China, tanto en lo que se refiere al plano más general como en lo que dice relación con el accionar de ambos en América Latina. Una información de prensa, publicada en *Global Times*, el 13 de noviembre de 2013, bajo el título de “Presencia de China en América Latina no es una amenaza”, con declaraciones suyas, da acabada cuenta de ello. Dada su relevancia, respecto al tema que nos ocupa, se ha estimado pertinente reproducir aquí esta nota de prensa, en forma completa:

[...] Estados Unidos no ve el creciente compromiso de China en América Latina como una amenaza y apoya una mayor cooperación entre los dos países, dijo una funcionaria del gobierno estadounidense. Roberta Jacobson, secretaria de Estado adjunta para Asuntos del Hemisferio Occidental de Estados Unidos, hizo estas declaraciones en Beijing el miércoles, después de copresidir el Sexto Sub-Diálogo China-Estados Unidos sobre América Latina, un evento anual con el Ministerio de Relaciones Exteriores de China.

"Consideramos extremadamente positivo el creciente compromiso de China en este hemisferio (occidental), tanto en lo que se refiere a las relaciones comerciales como a las inversiones", declaró Jacobson en una rueda de prensa. Dijo que la solidez de la relación con China era parte de la razón de la mejora económica. Mientras el comercio y la inversión se basen en reglas internacionales que todos han acordado y cumplan con las normas laborales y medioambientales locales, es "absoluta y definitivamente" algo bueno, añadió. El comercio entre China y América Latina superó los 261.200 millones de dólares en 2012, y China se ha convertido en el segundo socio comercial de América Latina y el Caribe.

Jacobson dijo que las relaciones comerciales y de inversión entre China y Estados Unidos son diferentes. Lo que su país ofrece a los consumidores latinoamericanos son sobre todo productos de alta gama y valor añadido. "No vemos en modo alguno a China como una amenaza", añadió. "Durante el diálogo de esta semana, China y Estados Unidos compartieron puntos de vista y prioridades políticas sobre América Latina y el Caribe. Los dos países pueden cooperar para mejorar cuestiones como la seguridad regional, la educación y el desarrollo social, dijo Jacobson (*Global Times*, 2013⁷¹⁷).

⁷¹⁷ Basado en un despacho de la agencia Xinhua.

Arturo Valenzuela asegura en 2015 que EE.UU. no ha perdido terreno frente a China en Latinoamérica

Jacobson no es el único testimonio en tal sentido. En abril de 2015, ya pasado un año y medio del término de la sexta y última ronda del Sub-Diálogo sobre América Latina en Beijing, Arturo Valenzuela, quien fue, como ya quedó dicho, el segundo funcionario estadounidense que estuvo a cargo del mismo, concede una entrevista a la periodista chilena Loreto Concha, del noticiero de televisión Teletrece, en la que subraya, de forma enfática, que “EE.UU. no ha perdido terreno en América Latina” a expensas de los chinos. Lo que sigue es un resumen de sus declaraciones:

- Hay que entender que Estados Unidos no ha perdido terreno en la región. Para EE.UU., es un terreno importantísimo. Un 42% de todas las exportaciones de EE.UU. van a las naciones hispanas. Este sigue siendo un negocio importantísimo para Norteamérica (Valenzuela, 2015, *apud* Concha, 2015).
- Lo que ocurrió es que los chinos están interesados en las materias primas y las han buscado en Latinoamérica. EE.UU. no importa cobre, a diferencia del gigante asiático que está buscando ingresar este material. Esto ocurre porque Norteamérica es productor del metal rojo (Ibídem).
- Hay tres productos que representan un 60% de todas las exportaciones de Latinoamérica a China, el cobre que es un 20%, el hierro y la soya. Pese al incremento extraordinario de estos envíos, ha habido una baja a raíz de la declinación de la economía de Pekín. El gigante asiático no acepta muchos productos con valor agregado y quiere poner todos sus bienes en América Latina, por lo que hay un cierto desbalance. Ello está causando problemas en la relación de ese país con la región (Ibídem).
- *Para Estados Unidos no es un problema que Latinoamérica quiera comercializar con China. Todo lo contrario. Si les va bien a los países hispanos con Pekín, le irá bien a Norteamérica. Además, si los países sudamericanos crecen, tiene la oportunidad de importar mercaderías de punta y servicios, como computación, desde EE.UU. lo que sería provechoso para el país* (el énfasis en cursiva es nuestro) (Ibídem).

Así es como, en razón de todo lo anteriormente expuesto, puede dársele, sin duda, la razón a Tokatlian (2007) cuando argumenta —y con esto cerramos este Apéndice— que, más allá de dimes y diretes y del frecuente intercambio de acusaciones verbales que forman parte de la cotidianeidad de la labor diplomática, “hay por lo menos cuatro razones que minimizan la percepción de amenaza de la relación China-América Latina ante los ojos norteamericanos”. A saber:

- [...] 1) el hecho de que el triángulo implica un *poder asimétrico* (Estados Unidos se ve a sí mismo como una potencia global, mientras que ve a China como una potencia regional y a América Latina como parte de la periferia del mundo); 2) el hecho de que *no se considera verdaderamente estratégico*, ya que los lazos bilaterales de cada parte no están estrechamente ligados, ni son

igualmente vitales para todas las partes; 3) el hecho de que la *geografía de Estados Unidos favorece la hegemonía hemisférica*; 4) el hecho de que *China y América Latina no comparten los (mismos) valores políticos*” (Tokatlian, 2007, *apud* Magnotta, 2019, p. 122)⁷¹⁸.

Un precepto que rige en todos los casos, más allá de la existencia formal o no de un Sub-Diálogo, como espacio institucional predeterminado para que EE.UU. y China discutan y resuelvan (o no) frente a frente y a puertas cerradas sus diferencias con respecto a América Latina.

⁷¹⁸ Versión en portugués: “[...]1) o fato de o triângulo envolver *poder assimétrico* (os Estados Unidos se veem como um poder global, enquanto veem a China como um poder regional e a América Latina como parte da periferia do mundo); 2) o fato de *não ser considerado verdadeiramente estratégico*, uma vez que os laços bilaterais de cada parte não estão intimamente ligados, nem são igualmente vitais para todas as partes; 3) o fato da *geografia dos Estados Unidos favorecer a hegemonia hemisférica*; 4) o fato de *China e América Latina não compartilharem valores políticos*”. El énfasis en cursiva es de Magnotta, que cita el texto de Tokatlian en su tesis. El destacado original está hecho en negrita y no en itálica, como se reproduce aquí, por razones de estilo.