

La nueva dinámica de las relaciones entre América Latina y la República Popular China

Por Inés Amezaga, ines.amezaga@gmail.com, Universidad de Salamanca

Introducción: del tercermundismo al multilateralismo

Desde el fin de la Guerra Fría, la República Popular China (RPC)¹ despunta como potencia mundial. Con el debilitamiento ruso, la RPC se desmarca como el único poder no-occidental capaz de competir con la primacía estadounidense en los ámbitos más importantes, bien sea la economía y comercio, desarrollo militar o influencia en política exterior.

Durante la Guerra Fría, la RPC asumió en cierto grado el papel de representante entre países en vías de desarrollo, como parte de su estrategia para desestabilizar el orden bipolar a su favor. En este mismo periodo, Pekín apoyó las insurgencias de corte comunista, incluidas aquellas en América Latina, al menos hasta el enfriamiento de sus relaciones con Moscú.

Pero el nuevo orden mundial que surgió tras 1991 también significó un cambio en la política exterior de la RPC. El gobierno del Partido Comunista Chino ha dejado de financiar insurgencias en países en vías de desarrollo para convertirse en un aliado de Estados Unidos en campos como la lucha contra el terrorismo o la crisis financiera global. A nivel internacional, la RPC ha pasado de ser un país hermético, revolucionario y promotor de revueltas populares y brotes comunistas en el mundo, a convertirse en un país ávido de diálogo y negociación. Sin embargo, pese al cambio en el orden mundial, la baza de actor principal entre países en vías de desarrollo aún es relevante al día de hoy, y queda plasmado en el esfuerzo de los diversos gobiernos de la RPC por unirse a las organizaciones multilaterales más importantes (véase, por ejemplo, el papel de China en las rondas de Doha en la Organización Mundial de Comercio).

Nuevas estrategias en América Latina

Las relaciones entre América Latina y la RPC están marcadas en la actualidad por un pragmatismo económico y político que se ha ido cimentando progresivamente durante las últimas tres décadas. Comercio e inversión se han disparado desde el comienzo de la década de 1990, pero este incremento ha sido discreto, sin acaparar grandes portadas en medios financieros.

América Latina se ha convertido en un proveedor clave de energía, recursos naturales y productos alimenticios para la RPC que, a su vez, ha adquirido el potencial para contrarrestar la influencia norteamericana en la región. Este patrón es palpable sobre todo entre aquellos países gobernados por la izquierda o centro-izquierda² (por ejemplo Venezuela, Brasil, Bolivia o Nicaragua, y ahora falta evaluar en este contexto la victoria del FMLN en El Salvador).

Estas nuevas relaciones tienen además una dinámica particular. La llamada “*visit diplomacy*” (diplomacia de visita) es una estrategia acertada para ejercer influencia en la región, y refleja una nueva y cuidadosamente diseñada imagen hacia el exterior. El gobierno de la RPC es consciente de que las relaciones conciliadoras son más fructíferas que las expresiones abiertas de poder, y esto se manifiesta en la inclinación por la aproximación multilateral a sus relaciones exteriores.

1. En este artículo me refiero a la RPC (pinyin: Zhōnghuá Rénmín Gònghéguó) para distinguir a su gobierno (liderado por el Partido Comunista Chino con Hu Jintao como Presidente de un sistema unipartidista que ejerce el poder sobre 22 provincias, 5 regiones autónomas, 4 municipios y 2 Regiones Administrativas Especiales), de la República de China (RC, pinyin: Zhōnghuá Mínguó), régimen establecido en 1912 y cuya jurisdicción actual se reduce a la isla de Taiwán, gobierno reconocido de jure por un reducido grupo de países.

2. En la literatura actual sobre las relaciones de la RPC con América Latina hay mucho material acerca de cómo los nuevos gobiernos con tendencia a la izquierda y centro-izquierda han facilitado este acercamiento. Este tema es muy interesante pero se escapa al objetivo de este artículo. Por ejemplo, se puede ver Mohan (2006).

En este marco, dentro del estudio de las Relaciones Internacionales, el caso de la RPC supone, sin duda, un desafío para los defensores del Realismo Clásico así como del Realismo Subalterno³ como teoría explicativa del comportamiento del país en el escenario internacional. También es importante destacar que los contactos entre la RPC y América Latina no se reducen a encuentros o cumbres de alto nivel. Las visitas de Hu Jintao a la región han incrementado los encuentros e intercambios entre representantes de partidos políticos, sindicatos, personal militar así como organizaciones de mujeres, y esto responde al patrón progresivo de influencia que la RPC busca ejercer en América Latina.

En el ámbito militar, la RPC está invirtiendo una parte importante del presupuesto en sus fuerzas armadas. Cabe destacar, en el contexto de este artículo, el énfasis del gobierno en el desarrollo de sus fuerzas navales, ideadas para llevar a cabo operaciones a largo plazo fuera de China continental. Si tenemos en cuenta que la RPC es uno de los países que más uso hace del Canal de Panamá (el segundo, por detrás sólo de los Estados Unidos de América) y que el gobierno se ha preocupado de estrechar lazos⁴ con varios gobiernos latinoamericanos en el área militar, éste se torna un eje principal en el análisis de las relaciones de la RPC con América Latina. De hecho, es la comunicación más fluida en este ámbito lo que preocupa a los Estados Unidos de América por mucho que el gobierno de la RPC haya enviado mensajes tranquilizadores con respecto a sus intenciones estratégicas en la región.

En cuanto al área energética, también se ha incrementado el volumen de intercambio y comunicación entre ambas regiones. Por ejemplo, el pasado mes de febrero, Venezuela y China firmaron un acuerdo comercial dividido en tres partes: un convenio firmado entre Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA) y CHINA OIL para la venta de hasta 200 m.b.d. de crudo, un contrato para el suministro de petróleo a CHINA OIL, y un memorando para el estudio de nuevas fuentes de crudo en territorio venezolano⁵.

No sorprende la declaración oficial de PDVSA:

*“La República Bolivariana de Venezuela continúa consolidando alianzas petroleras y tecnológicas con socios estratégicos como la República Popular China, a pesar de la crisis financiera internacional desatada por el sistema capitalista (...). A través de la contribución de hermanos mayores como China es posible el desarrollo integral.”*⁶

Aunque el caso venezolano no deba considerarse como baremo para la región, estas declaraciones apuntan al nuevo juego político a nivel internacional con la RPC en Latinoamérica, como baza para contrapesar la potencia norteamericana.

La defensoría de derechos humanos es un tema espinoso cuando se trata de un gigante económico como la RPC. Los dos ejes de este debate a nivel internacional se centran en Tibet (sin duda el más prominente) así como en los efectos del autoritarismo en el sistema político y sociedad china (abarcando supuestos abusos en áreas como libertad religiosa, de expresión, pena capital a menores de edad, minorías étnicas o lingüísticas, etc.). A su vez, el discurso sobre la situación en Taiwán ha incorporado este debate, debido principalmente a la política de la RPC de censura de los medios de comunicación y los supuestos abusos contra activistas en pro de un Taiwán independiente y soberano.

En la presente coyuntura económica mundial, es evidente que la cuestión de los derechos humanos ha quedado relegada a un segundo plano⁷. Las nuevas relaciones multilaterales que China mantiene con América Latina también van a contribuir al acuerdo tácito internacional en relación a esta potencia emergente. Con un mayor número de gobiernos latinoamericanos dispuestos a rentabilizar la relación financiera con la RPC, el país asiático aumenta su campo de juego político para solidificar alianzas, buscando no sólo socios comerciales sino también un respaldo político de cara a su objetivo de una reforma en el sistema de votación de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y para suavizar las críticas a nivel internacional por los supuestos abusos de los Derechos Humanos.

En efecto, hay episodios que manifiestan esta inclinación política. En 1997, en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, la RPC vetó la Resolución S/1997/18 que consistía en el envío de un grupo de 155 integrantes para aliviar las consecuencias del conflicto armado en Guatemala y supervisar el alto el fuego, como reprimenda por las relaciones de este último con Taiwán. Diez años más tarde, en junio de 2007, Costa Rica rompió relaciones con Taiwán bajo presión de perder importantes contratos comerciales con la RPC. La declaración del presidente Arias sobre la ruptura con Taiwán es un buen punto y aparte para finalizar y resumir este apartado del análisis sobre el peso de la RPC en la región:

*“Esta decisión no obedece a ningún viraje ideológico ni a razones de geopolítica o intereses coyunturales; es un acto de realismo elemental, es un despertar al contexto global en que nos toca desempeñarnos.”*⁸

3. Para un estudio en profundidad sobre el Realismo Subalterno ver Ayoob, Mohammed (1995), Narine, Shaun (2004) o Cicek, Ozgur (2004).

4. Destaca, por ejemplo, las relaciones directas entre altos cargos de las fuerzas armadas de China con Venezuela, Argentina o Chile, mediante acuerdos de cooperación que van desde la formación de personal hasta el desarrollo de tecnología de posicionamiento espacial de espionaje. Ver <http://www.heritage.org/Research/LatinAmerica/bg1888.cfm>.

5. Según informes de PDVSA en <http://www.pdvsacom.com>.

6. Cita extraída del sitio web oficial de PDVSA: http://www.pdvsacom.com/index.php?tpl=interface.sp/design/readsearch.tpl.html&newsid_obj_id=7265&newsid_temas=0 (último acceso el día 10 de Marzo de 2009).

7. Tras el último viaje de Hillary Clinton a China en febrero de 2009, la actual Secretaria de Estado declaró que “la presión [en asuntos de DDHH] no puede interferir en nuestros esfuerzos por solventar la crisis económica global, el cambio climático y la crisis de seguridad”, dejando claro el segundo plano al que la defensoría de derechos humanos ha quedado relegada a nivel internacional. Cita disponible en <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/china/4735087/Hillary-Clinton-Chinese-human-rights-secondary-to-economic-survival.html> (traducido por la autora).

8. Arias, Óscar: declaración oficial el 7 de junio de 2007. Disponible en: http://www.nacion.com/ln_ee/2007/junio/07/pais1123915.html (último acceso el día 10 de Marzo de 2009).

Policy paper: ámbitos de cooperación e intercambio

En Noviembre de 2008 el gobierno de la RPC publicó su primer *policy paper* sobre América Latina solidificando así los lazos entre el país y la región. El *paper* es de gran relevancia ya que delinea los objetivos y expectativas de la RPC. Es un documento exhaustivo que cubre prácticamente todos los campos sociales, políticos y económicos. El texto utiliza conceptos como solidaridad, paz, igualdad, y fortaleza, destacando el tono conciliador y de cooperación. El gobierno de la RPC, según el *paper*, se propone sedimentar mecanismos de consulta, estudiar acuerdos de libre comercio y acuerdos con bloques regionales, fomentar la apertura de oficinas de bancos comerciales, invertir en aeronáutica, agricultura e infraestructuras (con mención especial a proyectos hidráulicos y energéticos), y cooperar en los campos de medicina, educación y seguridad ciudadana.

Pero hay dos ámbitos que destacan en el *paper*, que en este artículo se contrastan con la encuesta a diputados latinoamericanos del Proyecto Elites Parlamentarias Latinoamericanas (PELA), de la Universidad de Salamanca. Uno es el compromiso de la RPC de

(...) discutir, con los países pertinentes de América Latina y el Caribe, formas de reducir sus deudas de acuerdo a la capacidad de China para llevarlo a cabo. El gobierno chino continuará también con su llamado a la comunidad internacional, en particular a los países desarrollados, para tomar medidas más concretas para reducir y cancelar deudas pendientes de países de Latinoamérica y el Caribe.

Asimismo, y aunque el *paper* subraya que

El gobierno chino (...) continuará brindando asistencia económica y técnica a los países pertinentes de América Latina y el Caribe sin amarrar condiciones políticas (...)

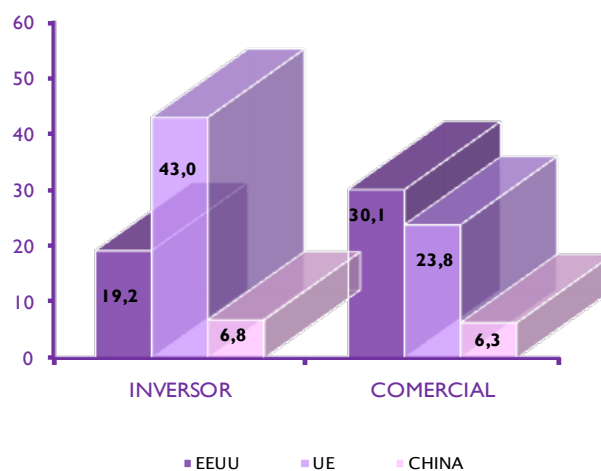
casi al comienzo del documento expone que

El principio de Una China Única es la base política para el establecimiento y desarrollo de relaciones entre China y países de América Latina y el Caribe y organizaciones regionales. La gran mayoría de países en la región están comprometidos con la Política de Una China Única y la posición de apoyo a la reunificación de China sin tener relaciones oficiales o contratos con Taiwán.

En resumen, dos de los puntos clave en el *paper* son el compromiso de la RPC por un lado, de ayudar a reducir la deuda y abogar por esto en las diversas plataformas internacionales de cara a los países desarrollados y, por el otro, el compromiso de los países latinoamericanos de romper o no entablar relaciones oficiales con Taiwán o apoyar cualquier plataforma que defienda la soberanía e independencia del mismo (además del supuesto tácito en detrimento de los DDHH).

La encuesta de élites parlamentarias latinoamericanas que aquí se analiza cubre el período 2006-2010. Para la práctica totalidad de países analizados la fecha de realización de la encuesta (2006) es anterior a la publicación del *paper*, excepto en el caso de Guatemala y Nicaragua (2008 y 2007, respectivamente). No obstante, este es un buen primer ejercicio de cara a la siguiente oleada de encuestas, y proporcionará un punto de comparación temporal para analizar los cambios de opinión entre los parlamentarios, de haberlos, con respecto a la RPC.

Gráfico I: Preferencia por socio comercial e inversor



Fuente: Elaboración propia.

Para empezar, como se ve en el gráfico I, China goza de cierta desventaja con respecto a las otras grandes potencias mundiales, Estados Unidos y la Unión Europea. Los actuales parlamentarios latinoamericanos prefieren, hoy por hoy, tanto como socio comercial como inversor a viejos conocidos como Estados Unidos de América y la Unión Europea. China tan sólo es preferido como posible socio inversor por un 6,8% del total de diputados latinoamericanos entrevistados, y por un 6,3% como socio comercial. Sin embargo, como se ha ido tratando a lo largo de este trabajo, el notable incremento en la cooperación e intercambio entre ambas regiones puede implicar un incremento de estas cifras en la siguiente oleada de encuestas. La crisis financiera mundial también podrá favorecer la percepción positiva que la elite parlamentaria latinoamericana tiene de la RPC, ya que en la actualidad mantiene un margen de competitividad superior al de sus contendientes en el ámbito de las relaciones financieras con América Latina.

Como se aprecia en la tabla I, con un 25%, las élites parlamentarias chilenas están en primer lugar en preferencia por China como socio comercial, seguidas por las peruanas (14%), guatemaltecas (11%) y mexicanas (10%). Sin embargo, como socio inversor, el ranking cambia y en primer lugar aparecen las élites parlamentarias peruanas (17%), seguidas de las de Guatemala

9. Ver http://www.gov.cn/english/official/2008-11/05/content_1140347.htm. Todas las citas están traducidas al castellano por la autora.

10. Preguntas 4001 y 4002 (discriminadas): "De los siguientes posibles socios comerciales, ¿cuál es el que prefiere para su país? (PAUSA) ¿Y el socio inversor?" Las respuestas posibles son "Los países del MERCOSUR", "Cualquiera de América Latina", "Estados Unidos", "Unión Europea", "Unión Europea, pero España en particular", "Japón", "China", "N.S.", "N.C.". No todas las encuestas cuentan con "China" como opción por tanto las variables están recodificadas para incluir aquellas con "China". Para este gráfico no se muestran todas las respuestas porque lo que quiere ilustrar es la posición de China frente a las otras potencias mundiales con influencia longeva en América Latina.

(16%), las salvadoreñas (10%) y hondureñas (9%). Sólo Perú y Guatemala se mantienen en los cuatro primeros puestos en ambos casos. Como socio inversor, Chile aparece en octavo lugar con apenas un 4% de parlamentarios que manifiesta su preferencia por el país asiático. Esto puede ser señal de una falta de confianza en la RPC a la hora de estrechar vínculos más allá del intercambio comercial, por lo que el *policy paper* se torna aún más importante para contribuir al cambio en la percepción de la RPC.

Tabla 1: Preferencia por China como socio comercial y/o inversor según país (%)

País	Socio comercial	Socio inversor
Argentina	0,0	7,3
Bolivia	2,1	7,3
Brasil	0,7	3,0
Chile	24,7	4,4
Colombia	3,7	1,9
Costa Rica	3,5	7,0
El Salvador	4,1	9,6
Guatemala	11,3	16,5
Honduras	2,2	8,8
México	10,2	2,3
Nicaragua	1,4	4,3
Perú	13,6	17,3
República Dominicana	5,5	3,4

Nota: Fueron excluidos del análisis Ecuador, Paraguay, Uruguay, Brasil y Panamá por no presentar información sobre el caso de China.
Fuente: Elaboración propia.

Curiosamente, este ranking no guarda relación con el reconocimiento de Taiwán como país soberano, ya que Chile, Perú y México (en 1970, 1971 y 1972 respectivamente) dejaron de reconocer a Taiwán, a favor de la RPC, y sin embargo Guatemala y El Salvador (desde 1960 y 1961) reconocen a Taiwán como gobierno legítimo y soberano y mantienen embajada en Taipei. Sin embargo, la RPC ha ganado terreno en sus esfuerzos de aislar a Taiwán en el escenario internacional y esto puede surtir efecto no sólo a nivel diplomático, sino también en las percepciones de las élites parlamentarias latinoamericanas y su evaluación de la importancia de la RPC como socio comercial o inversor para sus países, y podría traducirse en un orden distinto en la siguiente oleada de encuestas a las élites parlamentarias latinoamericanas.

Para el siguiente análisis, se utilizó una tabla de contingencia y análisis de χ^2 , y se utilizó la misma pregunta (socios comerciales e inversores preferidos) cruzada con la variable preocupación por los problemas que afectan al buen funcionamiento del país, específicamente las respuestas de la deuda externa y los derechos humanos. Dicho de otro modo, la pregunta a responder era: ¿está relacionada la preocupación por la deuda externa y/o los derechos humanos con la preferencia por el socio comercial y/o inversor?.

Las conclusiones basadas en los datos de la encuesta fueron las siguientes: con un p valor=0,05, existe una relación significativa entre socio comercial e inversor preferido y preocupación por la deuda externa (en casi todas las categorías hay una brecha). Esta relación se agudiza si en el análisis se discri-

mina a EEUU, China y UE, donde el p valor entonces desciende a 0,01, indicando que la relación es aún más significativa.

Si entonces podemos concluir que la relación existe, y la RPC es capaz de canalizar esa preocupación con sus políticas hacia la región, sería razonable pronosticar que estos datos se fortalecerán en el futuro a medida que las relaciones multilaterales se consoliden.

Como se aprecia en las tablas expuestas a continuación, entre la élite parlamentaria latinoamericana más preocupada por la deuda externa, sólo un 4% se decanta por China como socio comercial preferente (tabla 2). Sin embargo, el porcentaje de parlamentarios preocupados por la deuda externa que prefiere al país asiático como posible socio inversor asciende al 8%, es decir, mejora respecto al total entre los que muestran esta preocupación (tabla 3).

Tabla 2: Preferencia por posible socio comercial, según preocupación por la deuda externa (%)

Socios comerciales	Total elite	Elites poco preocupadas por deuda	Elites preocupadas por deuda
Entorno regional más inmediato	23,9	22,6	24,7
Cualquiera de América Latina	8,7	6,6	9,8
Estados Unidos	30,1	29,0	30,7
Unión Europea	23,8	24,4	23,5
Unión Europea, pero España en particular	4,5	5,0	4,3
Japón	1,1	1,4	0,9
China	6,3	9,8	4,3

Nota: Fueron excluidos del análisis Ecuador, Paraguay, Uruguay, Brasil y Panamá por no presentar información sobre el caso de China.
Fuente: Elaboración propia.

Tabla 3: Preferencia por posible socio inversor, según preocupación por la deuda externa (%)

Socios inversores	Total elite	Elites poco preocupadas por deuda	Elites preocupadas por deuda
Entorno regional más inmediato	4,3	4,3	4,3
Cualquiera de América Latina	3,9	3,4	4,0
Estados Unidos	19,2	19,0	19,5
Unión Europea	23,0	43,2	42,8
Unión Europea, pero España en particular	11,4	10,8	11,7
Japón	8,4	10,3	7,4
China	6,8	5,5	7,5

Nota: Fueron excluidos del análisis Ecuador, Paraguay, Uruguay, Brasil y Panamá por no presentar información sobre el caso de China.
Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, lo que no existe es relación significativa entre la preocupación de los parlamentarios latinoamericanos por el tema de los Derechos Humanos como problema del país y la preferencia por China como posible socio comercial o inversor si llevamos a cabo el mismo análisis que en caso de la preocupación por la deuda externa. Sin embargo, mirando la tabla 4, se observa que China consigue estar mejor posicionada entre los diputados que menos se preocupan por los Derechos Humanos, a nivel de socio comercial, que entre aquellos que sí lo están. La hipótesis que se baraja en este trabajo es que en la siguiente oleada de encuestas esto puede modificarse y mostrar una relación significativa si la política de la RPC hacia los países latinoamericanos se torna progresivamente más rentable y contribuye a cambiar percepciones entre la élite acerca de la importancia de China para sus países.

Tabla 4: Preferencia por posible socio comercial, según preocupación por los Derechos Humanos (%)

Socios comerciales	Total elite	Elites poco preocupadas por los DDHH	Elites preocupadas por los DDHH
Entorno regional más inmediato	23,9	19,3	26,9
Cualquiera de América Latina	8,7	7,8	9,3
Estados Unidos	30,1	35,1	26,9
Unión Europea	23,8	24,5	23,3
Unión Europea, pero España en particular	4,5	4,6	4,5
Japón	1,1	0,9	1,2
China	6,3	7,6	5,4

Nota: Fueron excluidos del análisis Ecuador, Paraguay, Uruguay, Brasil y Panamá por no presentar información sobre el caso de China.

Fuente: Elaboración propia.

Si paralelamente tomamos en cuenta los esfuerzos de la RPC por persuadir a sus socios latinoamericanos para apoyar sus políticas hacia Taiwán (y lo que convenientemente tachan de "asuntos de soberanía e integridad territorial"), o la iniciativa de la RPC de abogar por la reducción de deuda como bien se observa en el *policy paper*, es fácil contextualizar este resultado.

Además, todos estos datos son significativos a largo plazo, pues aunque los datos estadísticos son tímidos, sí apuntan a respaldar los argumentos de este artículo.

Conclusiones

La dinámica política internacional de los países latinoamericanos está cambiando. Estados Unidos ya no es el socio privilegiado de la región tras el desarrollo de la política comercial de la UE hacia el exterior y el auge de la RPC como potencia económica. Uno de los efectos probables de la crisis financiera actual es que la RPC consiga aun más espacio para manio- brar en América Latina comparado con los otros dos bloques. Asimismo, la RPC goza hoy de una simpatía sin prece-

dentales entre muchos gobiernos latinoamericanos, bien por una mayor afinidad ideológica-estratégica que en otras décadas o bien por motivos puramente instrumentales. La encuesta de élites parlamentarias latinoamericanas produce resultados que avalan este argumento, aunque de momento con timidez. Sin embargo, la encuesta será muy útil para comprobar cómo cambian las actitudes hacia el gobierno asiático a medida que se va sentando las bases de una relación que, en su ambición, intenta abarcar mucho más que lo meramente financiero. Queda por ver en las siguientes oleadas de encuestas si la cuidada imagen que la RPC exporta como posible aliado y socio para los países de América Latina, plasmada en el *policy paper* de noviembre de 2008, surte los efectos deseados entre los legisladores latinoamericanos.

Bibliografía

- Alcántara, Manuel (Dir.). Proyecto Elites Parlamentarias Latinoamericanas (PELA). Universidad de Salamanca. (1994-2008).
- Ayoob, Mohammed (1995): *The Third World Security Predicament: State Making, Regional Conflict and the International System*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, Narine, Shaun.
- Cicek, Ozgur: "Review of a Perspective: Subaltern Realism". *The Review of International Affairs* 3:3, March 2004, pp. 495-501.
- Malik, Mohan (2006): *China's Growing Involvement in Latin America*. Chicago & Roma: Power and Interest News Report.
- Narine, Shaun (2004): "A Constructivist Analysis of the East Asian International Political Economy: An Answer to the Realist-Liberal Debate". Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association, Le Centre Sheraton Hotel, Montreal, Quebec, Canada, Mar 17, 2004.