

La disputa entre Estados Unidos y China por el poderío mundial amenaza con tener repercusiones sobre América Latina. La mayor presencia económica y política del gigante asiático en la región genera fricciones con la potencia norteamericana, fundamentalmente cuando afecta sus intereses estratégicos en su “patio trasero”.

Trump frente al avance de China

La puja por América Latina

por Federico Merke y Patricio Yamín*

Desde la llegada de Donald Trump al gobierno en enero de 2017, la densidad del conflicto entre Estados Unidos y China no paró de aumentar. Embarcados en un juego estratégico de retaliación equivalente, Trump y Xi Jinping parecen no encontrar un equilibrio que los satisfaga. La razón de esta inestabilidad reside en que el juego no tiene una sola dimensión sino al menos tres. Y en que el más insatisfecho no es China sino Estados Unidos, el más poderoso de los dos.

En primer lugar, la disputa es un conflicto por las reglas que permitan un comercio bilateral aceptable a ambas partes. Para Trump, el gobierno chino juega con ventaja porque puede subsidiar intensamente sectores industriales específicos, practicar espionaje industrial, exigir transferencia de tecnología a empresas de Estados Unidos que invierten en China, y al mismo tiempo puede mirar para otro lado cuando se trata de proteger patentes de las transnacionales. La cumbre del G20 que se realizará en Japón a fines de junio será clave para confirmar hacia qué escenario nos estaremos moviendo. El resultado más probable, sin embargo, es el de un conjunto de acuerdos parciales e inestables.

Pero el conflicto por las reglas se vincula con otro de más largo plazo y cuyo origen es el aumento de las capacidades chinas. Las medidas del gobierno de Trump contra la empresa Huawei son la punta de un iceberg mucho más complejo. En Estados Unidos, el plan Made in China 2025 de desarrollo tecnológico es visto como un proyecto de predominio y autosuficiencia en diez sectores de la cuarta Revolución Industrial incluyendo las comunicaciones 5G, la robótica, la inteligencia artificial y el equipamiento espacial. En esta revolución, cada vez será más difícil distinguir entre comercio y seguridad, entre productos comerciales y producción para la defensa. Cuando hay confianza entre las partes, el análisis estratégico no correlaciona capacidades con intenciones. Cuando la confianza cae, como sucede ahora, las segundas se infieren de las primeras. Para muestra basta comparar la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos de 2006, que buscaba acomodar el ascenso chino, con la de 2016, que trata a ese ascenso directamente como una amenaza.

En tercer lugar, finalmente, la madre de los otros dos conflictos: las estructuras domésticas divergentes de funcionamiento del Estado y la sociedad en Estados Unidos y China. Esta divergencia no es nueva y es parte de la historia de ambos Estados modernos, pero desde la reforma económica china llevada a cabo por Deng Xiaoping a fines de los años 70 la sociedad global occidental apostó a una lenta transformación que le permitiera al país ser un socio confiable del orden internacional liberal. La certeza que trajo Xi Jinping al mundo es que China continuará haciendo un uso selectivo de las instituciones del orden libe-

ral mientras protege las instituciones del régimen basadas, según Yan Xuetong, en un diálogo entre marxismo, confucianismo y pragmatismo.

Campo de disputa

¿Cómo impacta esta tensión en América Latina? Hace rato que los expertos vienen señalando el aumento sostenido de la presencia de China en la región, a partir de una estrategia basada fundamentalmente en buscar acceso a recursos naturales y minerales, desarrollar un mercado de exportación y avanzar con la internacionalización de las compañías chinas. Esta dinámica se acentuó aun más a partir de Xi. Del lado de América Latina, los viajes oficiales en ambas direcciones han contribuido a disminuir los niveles de desconocimiento y aumentar la confianza, social y cognitiva, entre culturas muy distantes.

Los resultados están a la vista. El comercio de América Latina con China pasó de 12.000 millones de dólares en el año 2000 a más de 300.000 millones en 2018. Desde 2005, China ha desembolsado más de 150.000 millones en préstamos a toda la región, un monto superior a la suma de lo prestado por el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la CAF-Banco de Desarrollo para América Latina. A su vez, China ha firmado asociaciones estratégicas con diez países y ha suscripto acuerdos de libre comercio con Chile, Costa Rica y Perú (está negociando otro con Panamá). La inversión de China en la región pasó de 2.000 millones de dólares en 2004 a 25.000 en 2017. Finalmente, quince países de la región ya se sumaron a la Iniciativa de la Ruta de la Seda, un proyecto global de infraestructura de varios billones de dólares.

A partir de estos números, no es de extrañar que Estados Unidos esté cada vez más preocupado. Ciertamente, un James Monroe renacido tampoco dudaría en preocuparse. De hecho, la Estrategia de Defensa Nacional de 2018 introdujo el término “predatorio” para describir la relación de China con América Latina. Siendo secretario de Estado, Rex Tillerson afirmó que “América Latina no necesita nuevos poderes imperiales que solo buscan beneficiar a su pueblo”. Más recientemente, el Asesor de Seguridad Nacional, John Bolton, comentó que “la Doctrina Monroe está viva y en buenas condiciones”, mientras anunciaba sanciones a Cuba, Nicaragua y Venezuela.

Pero para evaluar lo que está en juego vayamos un poco más atrás en la historia. El Hemisferio Occidental fue unipolar antes de que el mundo lo fuera. Desde el ascenso de Estados Unidos como Estado hegemónico hacia fines del siglo XIX ningún Estado americano pudo balancear su poder. Desde ese momento, la influencia de Washington en la región solo se vio desafiada por dos países, el Reino Unido y la Unión Soviética. El desafío del Reino Unido fue fundamentalmente económico y financiero y se manifestó sobre todo en América del Sur y, más aun, en el Cono Sur, siendo Argentina el socio más importante. Hacia 1938, el 50% del comercio del Reino Unido con América Latina se con-

centra en Argentina. Sin embargo, dos motivos inhibieron la percepción de amenaza británica por parte de Estados Unidos. El primero fue que el Reino Unido pertenecía a la constelación occidental que creía en la democracia y el libre mercado. El segundo, que el Reino Unido quedó gravemente herido al terminar la Segunda Guerra Mundial y tuvo que mirar más hacia adentro para rehacer su modelo de desarrollo.

La amenaza soviética fue mayor. El mundo entero quedó dividido en dos grandes espacios de in-

fluencia. El desafío soviético, a diferencia del británico, fue fundamentalmente ideológico, no económico. Por un lado, en términos nominales, el comercio de Estados Unidos con la URSS en los 80 era de 2.000 millones de dólares por año, el mismo monto que hoy Estados Unidos comercia con China por día y que representa el 13% del total de su comercio. Por otro lado, a mediados de

En 2018, Estados Unidos introdujo el término “predatorio” para describir la relación de China con América Latina.

los 80, el comercio de América Latina con la URSS era también de 2.000 millones por año. Pero Cuba sola comerciaba con la URSS más que todo el resto de la región sumado. En esos años, por ejemplo, solo el 2% de las exportaciones de Brasil iban hacia la URSS. Por el contrario, su gran influencia fue en el plano ideológico. Más allá del pase de Cuba a su bando y de intentos específicos de llegar al poder, la doctrina comunista constituyó un polo ideológico que organizó el espectro político en la región y que debió enfrentar cruentas dictaduras que buscaron, con el apoyo de Estados Unidos, ponerle fin.

Hoy al ascenso chino combina de alguna manera las dos amenazas que más preocupan a Estados Unidos. Por un lado, representa el primer intento sustantivo por desplazar mercados a su favor y ofrecer inversiones masivas en gobiernos que tanto las necesitan, sumando socios y generando dependencia. Y representa una amenaza en términos de cómo organiza su relación entre Estado y sociedad. Esto llevó a afirmar al Jefe del Comando Sur, Craig Faller, que “la mayor amenaza a la democracia y el estilo de vida en el mundo es la tendencia que vemos en China”. Lo interesante, sin embargo, es que China, a diferencia de la URSS, no busca expandir el comunismo. Reconoce la necesidad de aceptar y no cuestionar la legitimidad de otros regímenes. Pero, también a diferencia de Moscú, la proyección de China se manifiesta en múltiples direcciones. El ascenso soviético no generó migración de rusos a América Latina. El ascenso chino sí. La Guerra Fría no generó una proliferación de escuelas para aprender ruso o cultura rusa, mientras sí está suce-



Christine Lagarde y Mauricio Macri en la Cumbre del G20 en Buenos Aires, 30-11-18 (Marín Ludovic/AFP)

diendo hoy con el chino mandarín. Los soviéticos desarrollaron tecnología militar de avanzada, pero su tecnología más comercial nunca inundó las góndolas de la región, como hoy lo hace la tecnología china. Tampoco en la Guerra Fría hubo abundancia de créditos soviéticos, como existen hoy con China.

Si nuestro argumento es correcto, entonces América Latina está a las puertas de ingresar, por primera vez en su historia moderna, a un período verdaderamente bipolar. Esta tendencia no solo es el resultado del ascenso chino sino también de la desatención de Estados Unidos y el desdén con el que Trump miró a la región. Xi Jinping ha hecho más viajes a América Latina que Donald Trump, que solo visitó Argentina en ocasión de la Cumbre del G20. Es cierto, la historia de la política exterior de Estados Unidos muestra que rara vez hubo una estrategia diferenciada hacia América Latina. Típicamente, Washington buscó proyectar a la región lo que se propuso desarrollar en sus grandes estrategias globales: preservar el balance de poder en la Primera y la Segunda Guerra Mundial; luchar contra el comunismo durante la Guerra Fría; expandir la globalización en los años 90; o enfrentar el terrorismo luego del 11-S. Si este patrón continúa, y Estados Unidos se propone como gran estrategia la contención de China, entonces su mirada hacia América Latina estará puesta en cómo frenar su presencia cada vez más gravitante.

Reacomodamientos

¿Cuáles son los temas más contenciosos en la relación? El desafío a Estados Unidos por la hegemonía regional se intensifica en los alrededores del Caribe en tres tableros de juego principales: la crisis venezolana, el reconocimiento político a Taiwán, y el desafío en Panamá. Venezuela es claramente el punto de mayor fricción actual en el hemisferio. Todos los caminos conducen a

Caracas: no sólo se da un capítulo importante de la disputa entre China y Estados Unidos, sino que además es donde Rusia juega sus mayores cartas regionales. La influencia de Beijing y Moscú sobre el régimen de Maduro ha sido creciente en la última década y se materializa tanto en términos económicos como militares.

El principal destino de las exportaciones de crudo, principal sostén económico venezolano, ha sido históricamente Estados Unidos. En 2017, un 44% de estas exportaciones se dirigieron allí. Sin embargo, el dato principal de la última década ha sido el crecimiento notable de China en este rubro: mientras en 2006 era el destino de menos del 1% de las exportaciones totales de crudo de Venezuela, en 2017 el número ascendió a 26%. China también muestra una fuerte presencia a través del financiamiento. Venezuela no sólo ha sido el principal destino de la inversión extranjera directa en la región, sino que además ha sido beneficiario de casi la mitad de los préstamos chinos, dirigidos principalmente a proyectos en el sector energético y canalizados a través del Banco de Desarrollo de China. Entre 2007 y 2018, el monto del financiamiento chino en Venezuela superó los 67.000 millones de dólares. Rusia también es un actor de peso en este rubro y es el segundo acreedor de Caracas. Las estimaciones señalan que la deuda alcanzaría los 20.000 millones de dólares. En cuanto al aspecto militar, Venezuela ha sido el país latinoamericano que mayor cantidad de importaciones de armamento realizó entre 2006 y 2016. Rusia y China han sido el origen del 86% de las mismas, aunque con una preponderancia clara del primero: casi un 74% de las importaciones en este rubro eran rusas. De hecho, Venezuela se encontró en este período dentro de los cinco mayores mercados para la venta de armamento ruso, sólo por detrás de India, China, Argelia y Vietnam.

Si la crisis venezolana es el punto de fricción inmediato, los dos restantes apuntan a un juego con un horizonte temporal más largo. La política de "Una sola China" ha aislado políticamente a Taiwán, que en la actualidad continúa siendo reconocida oficialmente sólo por 17 países: 9 de ellos se ubican en América Latina y el Caribe, a los que se suman 6 Estados insulares del Pacífico, Esuatini (ex Suazilandia) y el Vaticano. Los apoyos de la región provienen de América Central y el Caribe, con la única excepción de Paraguay, que es además la segunda economía más relevante de este listado. En los primeros cinco lugares encontramos además a Guatemala, el de mayor peso económico, Honduras, Nicaragua y Haití. Completan el listado regional Belice, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas.

Si bien sigue contando con su principal base de apoyos en la región, Taiwán ha visto retroceder su posición notablemente en los últimos años al perder seis apoyos desde comienzos de siglo: Dominica en 2004, Granada en 2005, Costa Rica en 2007, Panamá en 2017, y República Dominicana y El Salvador en 2018. Entre estos últimos, Costa Rica recibió la visita de Xi en 2013 y un préstamo por 395 millones de dólares para infraestructura dos años más tarde. En 2018 firmó además un Memorandum de Entendimiento sobre la Iniciativa de la Franja y la Ruta. Por su parte, República Dominicana fue el receptor de un crédito de 600 millones para el sector energético a fines de 2018.

Entre estos cambios, el más notable y potencialmente más conflictivo ha sido el de Panamá, que reconoció oficialmente a la República Popular China en junio de 2017. En noviembre de ese mismo año, el presidente panameño realizó una visita de Estado a China, mientras que Xi visitó Panamá en diciembre de 2018 luego de su participación en el G20 en Buenos Aires. En paralelo, ambos países han firmado más de 40 acuerdos, incluyendo no solo los primeros pasos para un tratado comercial y el Memorandum de Entendimiento para la incorporación a la Iniciativa de la Franja y la Ruta, sino también inversiones relacionadas al Canal, del cual China es el segundo usuario mundial y al que Estados Unidos considera una prioridad estratégica en el hemisferio. En su visita oficial a Panamá en octubre de 2018, el secretario de Estado Mike Pompeo advirtió sobre la "actividad económica depredadora" y basada en motivos políticos de China. Debemos sumar además la presencia de empresas chinas en el país, incluyendo a Huawei, que posee un centro de distribución regional en la zona libre de Colón, y que ha aumentado su inversión en el país.

El hecho de que América Latina esté entrando a una etapa de reacomodamiento del balance hemisférico genera algunos interrogantes acerca de cómo enfrentarlo, planteando tanto desafíos como oportunidades. Por un lado, toda relación asimétrica conlleva riesgos para la parte más pequeña, lo que requerirá una evaluación doméstica de los impactos. El volumen de las importaciones plantea una amenaza sobre sectores locales que compiten directamente contra ellas, mientras que el crecimiento exponencial de las exportaciones plantea el desafío de una potencial primarización de la producción latinoamericana. Las inversiones chinas, asimismo, no están exentas de protestas por no respetar estándares ambientales o laborales. Por otro lado, el bipolarismo hacia el que avanza la región pareciera ser flexible, a diferencia del esquema rígido de la Guerra Fría. Ninguno de los dos polos exige, al menos por ahora, un alineamiento incondicional bajo su ala, lo que abre una oportunidad: la existencia de dos fuentes potenciales de financiamiento, comercio y cooperación genera una alternativa que mejora la posición de negociación de los países latinoamericanos. Un salto, sin embargo, hacia mayores niveles de conflictividad, probablemente eleve las demandas de lealtad de uno y otro lado. De la capacidad para adaptarse a estos escenarios dependerá, en gran medida, el éxito doméstico e internacional de la región en su inserción global. ■