

Programa de Becas para investigadores sobre China del Centro de Estudios China-México 2021

RESULTADOS DE INVESTIGACIÓN



CENTRO DE ESTUDIOS
CHINA-MEXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

“Las Reacciones de Washington al Crecimiento de las Relaciones entre China y América Latina y el Caribe en el siglo XXI”

DRAFT

Gonzalo S. Paz, PhD, Georgetown University

gsp27@georgetown.edu

Objetivos

El objetivo central del proyecto de investigación cuyos resultados se vuelcan en este documento es comprender las distintas reacciones del gobierno de Estados Unidos al crecimiento exponencial de las relaciones China-América Latina y el Caribe en el siglo XXI. La investigación contribuirá a comenzar a disponer de un conocimiento en profundidad, detallado, ordenado de los diferentes periodos presidenciales y principales medidas, actitudes y decisiones de política exterior que Estados Unidos ha tenido desde 2001 hasta el presente. Otros objetivos importantes son comprender en profundidad los casos elegidos, mojones importantes en el devenir de las relaciones contemporáneas.

Justificación temática

Dada la primacía histórica de Estados Unidos en la región, un estudio académico comprensivo y serio de las relaciones entre China y América Latina y el Caribe (en adelante, ALC), que vaya más allá de las sin dudas importantes relaciones económicas, no puede razonablemente dejar de lado

la perspectiva de Estados Unidos. Incluso desde un punto de vista constructivista, es la región donde Estados Unidos forjó su identidad como una superpotencia. Como bien dijo el prominente historiador de la Guerra Fría John Lewis Gaddis, antes de ser una potencia mundial Estados Unidos fue una potencia hemisférica.¹

Marco teórico

La referencia ineludible es la Teoría de la Transición de Poder (Power Transition Theory), parte a su vez de la Teoría de las Relaciones Internacionales. Esta teoría es pobre en

¹ Para un desarrollo más detallado de este marco analítico (y la cita completa de Gaddis) ver Paz, Gonzalo S., “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*, March 2012, No. 209, pp. 18-34.

recomendaciones de política exterior a aquellos países que no son las potencias involucradas en la transición, prescribiendo en su forma más cruda la alianza con la potencia del status quo o con la que lo desafía. En todo caso el desafío hegemónico se transforma en una estructura que termina impactando fuertemente sobre los países, en este caso, los de nuestra región (ALC). Y conocemos bien, que estos procesos de transición hegemónica son inherentemente muy peligrosos. Tal es así que Graham Allison ha establecido que, en los últimos 500 años, en 16 casos de transición de poder, 12 han terminado en guerra². Adicionalmente, hay que tener siempre presente que la propia política exterior china hacia la región es muy consciente del factor Estados Unidos en sus relaciones con la región, y al menos en estas dos décadas primeras del siglo en curso ha buscado perseverantemente prevenir o minimizar las posibilidades de que cualquier evento o percepción de sus relaciones con los países de la región tenga un impacto negativo en su relación bilateral con Estados Unidos, la relación bilateral más importante del mundo. En otras palabras, las relaciones bilaterales entre China y cualquier país de nuestra región, son siempre implícita o explícitamente relaciones triangulares, ya que ambos actores se relacionan entre sí calculando siempre el grado de reacción de un tercero (USA). Sin embargo, un sesgo frecuente de muchos de los estudios sobre las relaciones regionales con China es que no analizan, o no analizan en detalle o subestiman este factor singular e inescapablemente importante. Desde hace algunos años el deterioro de las relaciones entre Estados Unidos y China permite vislumbrar un escenario crecientemente complejo en las relaciones de los países de nuestra región con China en los próximos años, en un contexto en el que muchos han llegado a compararlo con el período dramático de la Guerra Fría en el siglo XX, que tuvo, es indispensable recordarlo, efectos extremadamente destructivos en América Latina y el Caribe.³

Metodología

Este estudio es una contribución inicial para generar, profundizar, sistematizar nuestro conocimiento sobre la evolución de las actitudes de Washington hacia el crecimiento exponencial de relaciones de nuestra región con China desde comienzos del siglo XXI. Proponemos desarrollar esta investigación organizándola cronológicamente y siguiendo la periodización estándar en los estudios de política exterior de Estados Unidos, de acuerdo a las diferentes administraciones recientes en Estados Unidos (George W. Bush, dos períodos, de 2001 a 2009; Barack Obama, dos períodos, de 2009 a 2017; Donald Trump, un período, de 2017 a 2021). Adicionalmente incluiremos una evaluación preliminar de los primeros meses de la administración Biden (comenzada en enero de 2021). Este lapso de tiempo cubre

² Allison, Graham, “The Thucydides Trap: Are the U.S. and China Headed for War?”, The Atlantic, September 25, 2015.

³ Esta comparación es muy natural, y difícil de evitar. Sin embargo, hay voces autorizadas que se levantan puntualizando diferencias notables más allá de similitudes obvias. Ver, por ejemplo, el artículo de Joseph S. Nye, “When it comes to China, don’t call it a “Cold War”, New York Times, Nov. 2, 2021.

también la parte final del periodo en el poder de Jiang Zemin, y sustancialmente los liderazgos de Hu Jintao (2002-2013) y Xi Jinping (2013-el presente) en China.⁴⁴

La metodología propuesta requiere anidar el análisis de las reacciones de la política exterior estadounidense hacia las relaciones de China con la región dentro de la política exterior general de Estados Unidos hacia China. La una no se puede entender sin la otra. En ese sentido el estudio de las continuidades y los cambios entre las administraciones de los cuatro presidentes mencionados se impone por sí mismo. Particularmente relevante es el giro de la Administración Obama con su política de “pivot” hacia China y el Asia, promovida por su Secretaria de Estado Hillary Rodham Clinton, aunque ciertamente Donald Trump en su National Security Strategy (NSS), del 18 de diciembre de 2017, será el que acelere el cambio del consenso político que existía desde la Administración Bush (y antes) de compromiso con China (engagement) a la generación progresiva de un nuevo consenso bipartidario en Washington sobre China como un rival estratégico, que se extiende visiblemente a la nueva Administración Biden, con su Interim Strategic Guidance del 3 de marzo de 2021.⁵⁵

La investigación propone complementar y ejemplificar la evolución de la política exterior estadounidense en ese tema con la metodología del estudio de casos (case study) particularmente importantes, a saber: 1-El establecimiento de un Diálogo Bilateral USA-China sobre ALC desde 2006; 2-El cambio de reconocimiento diplomático de Taiwán (ROC) a China (PRC) por varios países de la región y 3-El antagonismo creciente USA-China y el origen de la grave crisis diplomática e institucional del Banco Inter-Americano de Desarrollo (BID), 2019-2020.⁶

Algunas Contribuciones para una Genealogía de la Evolución de Las Ideas sobre Política Exterior de Estados Unidos hacia China

China siempre ha sido en las últimas décadas post guerra fría una preocupación importante en los tomadores de decisiones en Washington. Sin embargo, hasta tiempos relativamente recientes prevalecía en Washington la percepción aguda sobre la centralidad de Medio Oriente, la amenaza del terrorismo y las problemáticas relaciones, en términos genéricos, con el Islam, percepción que se agudizó de manera inevitable con el ataque a las Torres Gemelas y el Pentágono el 11 de septiembre de 2001. La preocupación con China, a pesar de su rápido ascenso económico, se circunscribía principalmente a su entorno geopolítico inmediato, el Asia del Este y el Pacífico Occidental, y no era un problema de alcance global. El debate se planteaba en términos genéricos de compromiso e involucramiento (engagement) con China

⁴ En el caso de la República Popular China, como sabemos, hay algunas diferencias temporales entre los cargos de Secretario General del Partido Comunista Chino, Presidente y Jefe de la Comisión Militar Central, por lo que las fechas indicadas son aproximadas.

⁵ <https://nssarchive.us/national-security-strategy-2017/> y <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/03/interim-national-security-strategic-guidance/> ambos accedidos 1 de mayo de 2021.

⁶ Entre otras herramientas hemos utilizado entrevistas a decisores políticos y colegas y el análisis de fuentes primarias y secundarias.

o políticas más vinculadas con las escuelas realistas, más inspiradas en la política de contención que prevaleció en la Guerra Fría (containment). En estos dos campos amplios existieron y existen por supuesto matices importantes, ideas híbridas, etc. Había en el primer componente de debate, que primó por un largo tiempo, un presupuesto implícito, que el veloz desarrollo de China y la emergencia de una amplia clase media china eventualmente derivaría en una creciente demanda interna por mayores libertades, incluidas las políticas y en última instancia la democracia, tal como principalmente se la entiende en Occidente.⁷

Un hito importante en esta discusión fue el concepto de “accionista con responsabilidades” (responsible stakeholder), presentado en el año 2005 por Robert B. Zoellick, en ese momento No. 2 del Departamento de Estado. El mismo se centraba en la idea de reconocer el peso específico de China en los asuntos mundiales (sobre todo en la economía), representado en la noción de que China debía tener un lugar en la mesa principal de las grandes decisiones mundiales, pero a la vez debía asumir las responsabilidades globales que dicho rol conlleva.⁸

Ante el surgimiento de China, diversas escuelas realistas en Estados Unidos no se hacían ilusiones y se mostraban partidarias de una línea más firme, e incluso muchos consideraban un enfrentamiento con China como inevitable. La cuestión no era si ello iba a suceder, sino cuando iba a suceder. Un claro exponente de esta corriente es John J. Mearsheimer.⁹

En 2009, Thomas J. Christensen postuló la idea de que el eje de la política de Estados Unidos hacia China debía ser, más que tratar involucrar a China en la gobernanza del mundo o de detener el ascenso de China (algo que incluso muchos realistas, como Henry Kissinger aceptaban que ya era imposible), tratar de limitar y guiar ciertas opciones de política exterior China, de dar forma a ésta (to shape).¹⁰

Sin embargo, el primer indicio más claro del cambio que se estaba gestando progresivamente en los círculos de poder en Washington lo constituyó la política del pivot de Estados Unidos hacia el Pacífico y hacia el Asia, que propuso el Presidente Obama y su Secretaria de Estado Hillary Rodham Clinton hacia el final del primer mandato presidencial. La imagen del pivot (aquel jugador de basquetbol que “pivotea”, que gira cambiando el frente de ataque y defensa) procuraba capturar la creciente conciencia estratégica de que Estados Unidos debían priorizar el Asia Pacífico por sobre el Medio Oriente y el terrorismo como el foco central de su política exterior. El padre intelectual del pivot fue Kurt M. Campbell, a la sazón Assistant Secretary

⁷ Vale la pena recordar el estado del debate en el campo de las ideas prevalecientes hacia el final de la Guerra Fría, cuyo exponente más influyente y debatido fue quizá Francis Fukuyama y el ensayo de 1989 y luego en 1992 su libro *El fin de la historia y el Último Hombre*.

⁸ “Necesitamos urgir a China a convertirse en un accionista responsable en ese sistema” (el sistema internacional), traducción del autor. Ver Robert B. Zoellick, “Whiter China? From Membership to Responsibility. Remarks to the National Committee on U.S.-China Relations”, del 21 de septiembre de 2005.

⁹ Su posición ha sido expresada en múltiples oportunidades. Quizá su obra más importante vinculada a este tema sea *The Tragedy of Great Powers Politics* (2021, 2014).

¹⁰ Ver su artículo académico “Shaping the choices of a rising China: recent lessons for the Obama administration”, *The Washington Quarterly*, Vol. 33, No. 4(2009), pp. 83-104.

for East Asian and Pacific Affairs¹¹. 11 Unas de las primeras acciones concretas bajo la luz de esta nueva política fue el establecimiento de una base militar conjunta con Australia, en el norte de ese país, antecedente importante para entender una de las iniciativas más visibles en el primer año de mandato de la Administración Biden. También es importante destacar en la política del pivot la noción del uso de la economía como una herramienta de estado (economic statecraft), es decir en la formulación e implementación de la política exterior, concepción esta que se distinguía notablemente de las concepciones económicas prevalecientes desde el fin de la Guerra Fría, dominadas por la corriente de la economía clásica, que separaba en forma nítida la economía de la política. Este idea sobre el uso de la economía con fines políticos es un antecedente necesario para comprender la guerra comercial contra China desatada posteriormente por la Administración Trump¹².

En el comienzo de la presidencia de Donald Trump, más precisamente en diciembre de 2017, se hizo público un documento central que sintetizaría un nuevo consenso emergente sobre el grado de desafío que representaba China para Estados Unidos. La National Security Strategy (NSS) es el documento liminar, que determina los parámetros principales de la National Defense Strategy (NDS) y otros documentos que diversos sectores de la administración fueron publicando. En ese documento se establece de modo inequívoco que China es el rival estratégico de Estados Unidos. Su influencia por supuesto no se agotó en los Estados Unidos. En efecto, incluso la Unión Europea emitiría 15 meses después un documento estratégico definiendo por primera vez a China como a un “competidor económico” y un “rival sistémico” político, en modo de gobernanza¹³.

La Administración Trump tuvo elementos muy contradictorios con respecto a Chin. Por razones de política interna retiró a Estados Unidos del Acuerdo Transpacífico (Trans-Pacific Partnership, o TPP), pero desató luego como mencionamos una dura Guerra Comercial que tuvo al mundo en vilo, bajo la guía de su asesor Peter Navarro. El famoso TPP era una máxima preocupación de China, donde prevalecía la percepción de que Estados Unidos procuraba “rodear y encerrar” a China. Una de las principales respuestas de China, para quebrar este encierro percibido, fue el lanzamiento por su nuevo líder Xi Jinping de la iniciativa llamada Una Franja y Una Ruta (One Belt One Road, OBOR), inspirada en la histórica ruta de la seda, en 2013. Ese concepto inicial fue mutando a la actual Iniciativa de

¹¹ Campbell publicaría más tarde su libro *The Pivot: The Future of American Statecraft in Asia*, Twelve, Hachette Book Group, 2016, referencia ineludible sobre el tema.

¹² Por supuesto, siempre hubo episodios de uso de la economía en política exterior, el caso más visible las sanciones económicas aplicadas en muchas oportunidades a distintos países del mundo. La diferencia es que se admite que el conflicto con China debe ser asumido integralmente y con todas las herramientas al alcance del estado, superando una concepción más clásica o libremercadista de la economía.

¹³ “China is, simultaneously, in different policy areas, a cooperation partner with whom the EU has closely aligned objectives, a negotiating partner with whom the EU needs to find a balance of interests, an economic competitor in the pursuit of technological leadership, and a systemic rival promoting alternative models of governance”. European Union, *EU-China A Strategic outlook*, Joint Communication to the European Parliament, The European Council and the Council, 12 de Marzo de 2019.

la Franja y la Ruta (Belt and Road Initiative, BRI), y se transformó prácticamente en la idea fuerza dominante de la política exterior China, y presuntamente la marca por definición (legacy) de Xi Jinping.

En esta secuencia de iniciativas y contrainiciativas, que tiene un deja-vú del juego estratégico chino del Wei-qi, emergería un nuevo concepto geoestratégico: el Indo-Pacífico¹⁴. Después de décadas de hablar del Asia-Pacífico, la política creaba un nuevo espacio geográfico, un nuevo marco conceptual espacial, que tenía como principal novedad la extensión estratégica hacia el oeste, hasta incluir a la crecientemente poderosa influyente India, rival histórico de China. En un cabal ejemplo del impacto de las ideas en la política en las instituciones, Estados Unidos cambiaría el nombre de su Comando del Pacífico (USPACOM) por el de Comando del Indo-Pacífico (USINDOPACOM), en mayo de 2018.

Vistas en conjunto estas propuestas, BRI y el Indo-Pacífico, parece resucitar un pensamiento del mundo más afín al viejo debate geopolítico sobre la preponderancia del mar o de la tierra, el duelo intelectual Mahan vs Mackinder, que caracterizaron la reflexión inmediatamente previa a las modernas teorías de relaciones internacionales del siglo XX.

Las decisiones iniciales de la nueva Administración Biden que comenzó su recorrido en enero de 2021 muestran la persistencia del núcleo de consenso sobre China que prevalece en Washington entre los tomadores de decisiones, aunque con matices relevantes. La Administración adoptó una posición pública rápidamente, con su Interim National Security Strategic Guidance, del 3 de marzo de 2021¹⁵. Esta Guía Interina precede y se anticipa así a la National Security Strategy (NSS) de la Administración Biden. Vale la pena llamar la atención sobre artículo sobre política exterior escrito previamente, por dos de los principales arquitectos actuales de la política exterior estadounidense, Jake Sullivan (actual responsable del Consejo de Seguridad Nacional) y Kurt M. Campbell (el “padre” del pivot en el primer período de la Administración Obama, que reemerge en 2021 como “Zar” de asuntos del Pacífico y el Asia), anticipaban la continuidad de la concepción de China como un rival estratégico, aunque reconociendo la necesidad de cooperar en temas transnacionales, tales como el cambio climático, entre otros¹⁶. Esta política se reflejó en la dura cumbre bilateral con China en Marzo de 2021 en Anchorage, y más tarde en la alianza en guerra submarina con el Reino Unido y Australia, AUKUS, anunciada en Septiembre de 2021.

¹⁴ El Wei-qi o Wei-chi, más conocido en Occidente por su nombre japonés, GO, es un juego milenario creado en China y muy popular en Asia. Se ha afirmado que era el juego favorito de Mao Zedong

¹⁵ Ver <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/03/interim-national-security-strategic-guidance/>, accedido 1 de mayo de 2021.

¹⁶ Campbell, Kurt and Jake Sullivan, “Competition Without Catastrophe: How America Can Both Challenge and Coexist With China”, *Foreign Affairs*, Vol. 98, Issue 5, (Sep/Oct 2019), pp. 96-110.

Para comprender en profundidad el impacto de la evolución del pensamiento sobre la política exterior estadounidense hacia las relaciones crecientes entre China y la mayoría de los países de ALC en las dos décadas iniciales del siglo XX, pasaremos a analizar tres casos concretos.

El Dialogo Bilateral Estados Unidos-China sobre ALC

En marzo de 2006 el más alto funcionario del Departamento de Estado encargado de nuestra región (Assistant Secretary of State for the Western Hemisphere), en ese entonces el embajador Thomas Shannon, viajó a Beijing para proponer la creación de un Diálogo Bilateral sobre la región. El timing fue muy importante, ya que, al mes siguiente, abril de 2006, se llevaría a cabo la primera visita de estado del líder chino, Hu Jintao, a Washington, DC, para reunirse con el Presidente George Bush. La existencia de ese dialogo es pública, no secreta, pero su contenido principalmente sí lo es. El autor ha tenido oportunidad de comenzar la reconstrucción del contenido de esas reuniones, a través de diálogos mantenidos con miembros de varias delegaciones participantes en distintos años, tanto de Estados Unidos como de China, y con el uso de varias fuentes primarias.

Los encuentros que se conoce públicamente que se han llevado a cabo han sido menos de diez, de forma irregular pero aproximadamente anual. El primero durante la presidencia de George W. Bush, y fueron continuados durante la presidencia de Obama. No se han registrado encuentros conocidos públicamente durante la Administración Trump. La mecánica de estos encuentros establecía que se debían celebrar alternativamente en cada capital, Washington y Beijing.

De acuerdo con el arquitecto del diálogo, el Embajador Shannon, la idea central del dialogo era “que no se cruzaran los cables” de Estados Unidos y China en la región¹⁷. Y esta es una noción muy importante, la idea de anticiparse a cualquier problema surgido en esa área geográfica que pudiera gatillar (trigger) una repercusión indeseable y peligrosa en la mucho más importante relación bilateral directa entre Estados Unidos y China, de que un evento o proceso imprevisto no escalara al máximo nivel.

Estos encuentros han sido extraordinarios bajo varios puntos de vista. En primer lugar, se trataba nada más y nada menos de Estados Unidos y China dialogando sobre América Latina y el Caribe, sin la participación de aquellos países objeto del dialogo, algo que no cayó bien en muchas capitales de la región. Esto se procuró mitigar, por parte de Estados Unidos y de China, en forma separada, con presentaciones previas o posteriores al diálogo bilateral, a los embajadores acreditados en la capital donde se celebraba el dialogo. En segundo lugar, Estados Unidos reconocía de facto, implícitamente, a China como un par (peer), en una

¹⁷ Embajador Thomas A. Shannon, “U.S. View of Latin America” Latin America and Hemispheric Studies Program, Elliott School of International Affairs, George Washington University, Washington, DC, 18 de noviembre de 2021. El Embajador Shannon, en la presentación mencionada y en diálogos en años anteriores con el autor, es una fuente de algunas de estas reflexiones, lo mismo que miembros de las delegaciones de ambos países entrevistados en Beijing y Washington

región del mundo central para sus intereses nacionales y donde se había desarrollado su identidad como potencia mundial. También se intentó mitigar el impacto político de la realización de este diálogo bilateral excepcional explicando que se trataba de un diálogo más entre varios, y que era parte del dialogo estratégico bilateral global entre Estados Unidos y China.

El dialogo bilateral puede ser abordado desde varias perspectivas teóricas y conceptuales. En primer lugar, se trataba de un intento de que cada parte transparentara su posición e intereses en la región de modo de evitar errores de percepción y de “lectura” de las intenciones por parte del otro, de enviar las “señales” correctas al otro, un problema central en la generación de escaladas en un contexto de dilema de seguridad¹⁸. En segundo lugar, y en contra de las aproximaciones teóricas realistas, se trató de un intento de evitar un destino de inexorable conflicto (como dijimos, perspectiva realista) mediante el diálogo y la negociación, bajo una perspectiva de tipo posibilista, constructivista: la historia no es determinante y los decisores son libres de elegir otros caminos.

Este camino optado, unido al intento chino de separar en lo posible lo económico de lo político, mediante un ejercicio de autocontrol de lo que hay evidencia abundante, mantuvo un status quo, un estado de cosas de bastante estabilidad en lo político en estas relaciones triangulares. De hecho, funcionarios estadounidenses (incluido el mismo Thomas Shannon) sostenían que el dinamismo de las relaciones económicas entre China y la mayoría de los países de la región era en última instancia positivo para Estados Unidos, al menos indirectamente, ya que ayudaban a sostener las economías nacionales, si las economías funcionaban mejor Estados Unidos no tenía que salir a “salvarlas” ya que servían para evitar crisis económicas y mantener el orden, y aún más, servía para mitigar la inagotable emigración de ciudadanos de esos países, problema siempre alto en la consideración de los tomadores de decisiones sobre América Latina y el Caribe en Washington. En ese contexto, la Administración Obama tomo otra decisión de gran poder simbólico. El Secretario de Estado John Kerry declaro en la sede central de la Organización de Estados Americanos (OEA) en Washington, DC, “la era de la Doctrina Monroe ha terminado” (“The era of the Monroe Doctrine is over”), el 18 de noviembre de 2013 ¹⁹.

Aparentemente, los objetivos iniciales del Diálogo Bilateral, fueron alcanzados razonablemente, es decir disminuir malinterpretaciones de señales y riesgos, incrementar la transparencia mediante presentaciones de posiciones propias, clarificar intereses y objetivos, pedir clarificaciones, entre otros. Pero, de acuerdo a fuentes estadounidenses, después de sucesivas rondas de diálogos, la parte norteamericana propuso el desarrollo de algunos

¹⁸ Ver, por ejemplo, la obra clásica de Robert Jervis, *Perceptions and Misperceptions in International Politics*, Princeton University Press, 1976.

¹⁹ <https://2009-2017.state.gov/secretary/remarks/2013/11/217680.htm> accedido el 14 de octubre de 2021

proyectos conjuntos en la región. China habría mostrado desinterés o habría incluso rechazado esta posibilidad.

La Administración Trump no continuó con el Dialogo, de acuerdo a lo que conocemos. Debemos recordar, que el comienzo mismo de mandato de Trump, su Secretario de Estado Rex Tillerson declaro que la Doctrina Monroe había sido de utilidad en el pasado y esperaba que siguiera siéndolo, y lo hizo en el mismo contexto de que advertía a América Latina sobre las ambiciones. una “China Imperial”²⁰. En el mismo sentido, John Bolton, Consejero de Seguridad Nacional del Presidente Trump, reafirmaba la Doctrina Monroe en abril de 2019 y un mes más tarde enfatizaba: “Este es nuestro hemisferio” (this is our hemisphere).²¹

En definitiva, el fin del Dialogo Bilateral fue iniciado por un presidente republicano (Bush), continuado por otro presidente demócrata (Obama) y finalizado sin ceremonias por otro presidente republicano (Trump). Fue una iniciativa diplomática que represento como ninguna una visión de tipo constructivista a la creciente presencia de China en un área del mundo que Estados Unidos, pero se hizo incompatible con una administración que había “resucitado” la Doctrina Monroe.

La Lucha por el Reconocimiento entre la República Popular China (China) y la República de China (Taiwán).²²

Un área donde el nuevo cambio de clima en Washington para con China se ha manifestado claramente en la región ha sido las fuertes reacciones que ha suscitado en Washington las decisiones de cambiar el reconocimiento de Taiwan a China que tomaron varios países en tiempos recientes. Desde el 1 de octubre de 1949, cuando Mao Zedong proclamó la República Popular China en la Plaza de Tiananmen, en Beijing, se ha desarrollado un conflicto agudo por el reconocimiento diplomático entre el gobierno establecido en Beijing y el establecido en Taipei sobre la legitimidad política para gobernar China, una China, toda China. Este conflicto sobre un tema conceptualmente importante y complejo del derecho internacional público como es el reconocimiento (recognition, diplomatic recognition) se ha proyectado hacia nuestra región con fuerza. Por un lado, desde que se aprobó la Resolución 2578 de la Asamblea General, el 25 de octubre de 1971, la República Popular China (o China) reemplazó a la República de China (o Taiwán) como representante político de “China” en la Organización de las Naciones Unidas (ONU), particularmente como miembro permanente con derecho a veto en el Consejo de Seguridad (P5)²³. Por otro lado, los países de la región tuvieron que decidir a cuál de ambas entidades políticas reconocían como legítima. De todos

²⁰ Rex Tillerson, discurso en la Universidad de Texas, 2 de febrero de 2018. Ver <https://foreignpolicy.com/2018/02/02/tillerson-praises-monroe-doctrine-warns-latin-america-off-imperial-chinese-ambitions-mexico-south-america-nafta-diplomacy-trump-trade-venezuela-maduro/>

²¹ Venezuela news: ‘This is OUR hemisphere!’ US warns Russia against protecting Maduro | World | News | Express.co.uk

²² PRC y ROC, las siglas en inglés, respectivamente. En la práctica internacional se usa indistintamente China o Beijing (y también Pekín o Pequín, en castellano) y Taiwán o Taipei.

²³ A/RES/2578(XXVI), 25 de octubre de 1971.

los aliados diplomáticos de Taiwán, muchos de ellos han estado siempre en ALC. En años recientes, cabe destacar que Panamá (26 de julio de 2017), República Dominicana (1 de mayo de 2018) y el Salvador (21 de agosto de 2018) cambiaron el reconocimiento de Taipei a Beijing. En sentido contrario, cabe recordar la persistencia aislada de Paraguay (único país que reconoce aún hoy a Taipei en América del Sur).

La reacción de Estados Unidos ilustra el cambio de política exterior de Washington frente a las relaciones de China con la región. En los tres casos hubo fuertes protestas y advertencias de sanciones por parte de Estados Unidos, llegándose al retiro de embajadores, medida de suma gravedad en el ámbito diplomático²⁴. Estos cambios de reconocimiento diplomático (recognition) han ocurrido en numerosas ocasiones en la pasado, pero particularmente después del fin de la Guerra Fría, Estados Unidos a pesar de no apoyarlas las había aceptado como manifestaciones de ejercicio de decisiones soberanas, y diríamos más, hasta cierto punto inevitables.

La Crisis del Banco Inter-Americano de Desarrollo (BID)

El caso del Banco Inter-Americano de Desarrollo (BID) es un caso especial en el que vale la pena detenerse, que en 2019 se transformó inesperadamente en un caso testigo de la nueva política de Estados Unidos a las relaciones entre China y los países de la región. Este organismo multilateral internacional de crédito, establecido en 1959 en pleno recrudescimiento de la Guerra Fría (y año en el que triunfó la revolución cubana), ha sido desde su fundación, una fuente de crédito esencial para los proyectos de desarrollo de largo plazo en la región. China tuvo una larga campaña de 15 años para poder convertirse en país miembro no prestatario, lo cual se anunció a fines de 2008 y ocurrió formalmente en enero de 2009. Estados Unidos históricamente resistió el acceso de China al BID, pero la crisis financiera internacional desatada en Wall Street en septiembre de 2008, y el compromiso del China de aportar 350 millones de dólares al banco hizo que finalmente aceptara. China era el tercer miembro del este asiático en ser aceptado como miembro, después de Japón y Corea del Sur. Ser miembro no prestatario del banco tiene importantes ventajas, entre ellas, acceso a información de alta calidad sobre los proyectos de desarrollo en la región, posibilidad de que las empresas del país miembro participe en las obras financiadas por el BID, e inclusive sólo los ciudadanos de los países miembros pueden ser funcionarios del banco. El gobernador del Banco Popular de China (el Banco Central de China), pasaba a ser miembro de la Asamblea de Gobernadores del BID, y China pasa a tener un lugar en el Directorio Ejecutivo.

En la Asamblea Anual del BID celebrada en Mendoza, Argentina, en 2018 se aprobó, sin oposición de Estados Unidos, que la siguiente Asamblea General se iba a celebrar en Chengdu, China. Se trataba de una Asamblea General de fuerte contenido simbólico, ya que

²⁴ Adicionalmente, luego de las elecciones presidenciales cuestionadas internacionalmente en Nicaragua, el 8 de diciembre Nicaragua volvió a reestablecer relaciones diplomáticas con la República Popular China. Al ser un evento tan reciente, dejamos el análisis para un momento posterior. También hay especulaciones de que la presidente electa de Honduras Xiomara Castro podría adoptar una decisión similar en el futuro.

se iba a celebrar el 60 aniversario de la fundación del banco y de los 10 años del ingreso de China como miembro no prestatario del banco. La Asamblea Anual del BID es el evento institucional más relevante del año. La misma se iba a realizar en Marzo de 2019. Era para China una oportunidad para fortalecer sus crecientes relaciones financieras con ALC y adicionalmente promocionar internacionalmente a Chengdu, una gran ciudad de 16 millones de habitantes, capital de la importante provincia de Sichuan, con una población similar a la de Alemania.

En los meses previos comenzó a gestarse una fuerte resistencia en el gobierno estadounidense a la celebración de la Asamblea General en China. El 23 de enero de 2019, Juan Guaidó es proclamado Presidente Encargado de Venezuela y reconocido inmediatamente por Estados Unidos, la Unión Europea y un grupo significativo de países alrededor del mundo. El Banco Inter-Americano de Desarrollo decide reconocer a Guaidó como autoridad legítima de Venezuela y Ricardo Hausmann, designado por Guaidó se incorporó como Gobernador del BID. Con el argumento de que China se negaba a extender una visa al representante de Guaidó por Venezuela en el BID (China seguía reconociendo al gobierno de Maduro), Estados Unidos literalmente forzó la cancelación de la reunión 48hrs antes de su comienzo. Fue la crisis de mayor envergadura en un organismo multilateral en la región entre Estados Unidos y China.

La tensión entre la Administración Trump y China además tuvo su derivación en septiembre 2020 en la elección de un estadounidense por primera vez en la historia como presidente del BID, rompiendo el precedente histórico desde la fundación del BID de que siempre el presidente es un latinoamericano, maniobra de la Administración Trump resistida por México, Argentina y otros países de la región²⁵. Para Washington, el control total del BID es importante en la nueva era de competición estratégica y económica con China y un elemento para contrabalancear la expansión de la Iniciativa de la Franja y Ruta de la Seda (Belt and Road Initiative, BRI) en la región, y en consonancia con la ya mencionada Guerra Comercial entre Estados Unidos y China que se desató durante la Administración Trump. Esto es una manifestación clara de la preeminencia en Estados Unidos de un nuevo o renovado concepto político o de estado de la economía (economic statecraft), más allá vez de la teoría economía clásica dominante desde el fin de la Guerra Fría en 1989-91. Un ejemplo de esto ha sido el esfuerzo persistente en contra de la empresa china de telecomunicaciones Huawei, de avanzada en el desarrollo tecnológico de 5G, entre otras, que también ha sido especial preocupación de Estados Unidos, tanto en el mundo como la región.

Reflexiones finales

La explosiva expansión de las relaciones entre China y América Latina y el Caribe en el siglo XXI, en particular en el terreno económico (comercio, inversiones y finanzas) ha constituido

²⁵ Paz, Gonzalo S., “Por qué Trump quiere un hombre de confianza en el BID”, La Voz del Interior, 25 de junio de 2020.

la novedad en relaciones internacionales de la región más importante desde el fin de la Guerra Fría. China se transformó en el primer o segundo socio comercial más importante de la mayoría de los países de la región. En este haz de relaciones bilaterales de China con distintos actores regionales, hubo siempre un tercer protagonista, implícita o explícitamente: los Estados Unidos. La presencia de actores extra-hemisféricos en la región históricamente ha espoleado siempre la reacción de Washington²⁶.²⁶ Estas reacciones de Estados Unidos hacia el crecimiento exponencial e intensificación de los vínculos entre China y la mayoría de los países de la región ha sido una función de la percepción de China por parte de Estados Unidos y de las relaciones bilaterales entre ellos. Como hemos mencionado, la relación bilateral entre Estados Unidos y China es, desde hace tiempo, la relación bilateral más importante del mundo. La importancia de lo que sucede con China en América Latina y el Caribe es mayor para Estados Unidos que lo que sucede con China en otras regiones del mundo debido a que para Estados Unidos la región ha sido fundamental en sus intereses nacionales e incluso más allá, en la definición misma de su identidad como potencia primero hemisférica y luego global. Es, en ese sentido, el caso crucial para estudiar su política exterior frente a la emergencia (o re-emergencia) de China como potencia global.

En ese sentido se dieron diferentes formas e intentos de involucramiento y compromiso (engagement) con China, con la expectativa de máxima de que en la medida que avanzara hacia el capitalismo y el mercado inexorablemente se generarían presiones para una mayor apertura política y eventualmente, la democratización en línea con la experiencia occidental, y con una expectativa de mínima de que a través de un proceso de “socialización” China se transformara en un actor del sistema internacional que se comportaría de acuerdo a sus reglas escritas y no escritas.

Es duramente la Administración Trump (más allá de su política exterior contradictoria, y a veces, directamente incompatible con una noción rústica del interés nacional) que se produce el final de los intentos de engagement y se genera un nuevo y amplio consenso en Washington sobre China: un rival estratégico.

Esta evolución de la política exterior de Estados Unidos hacia China tiene un correlato en la reacción de Estados Unidos frente a las crecientes relaciones de la mayoría de los países de la región con China. La expresión más clara de esta etapa es la creación e institucionalización de un diálogo estratégico bilateral, entre Estados Unidos y China, sobre la región, sin la participación de esta en el mismo, que comienza en marzo de 2006. Un objetivo primigenio del mismo fue prevenir que un “cortocircuito” entre ambas potencias en esta región terminara escalando y afectando, generando incertidumbre y hasta peligro en la relación bilateral directa entre ambas potencias.

²⁶ Ver en detalle en Gonzalo S. Paz “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*, March 2012, No. 209, pp. 18-34

El nuevo consenso que emerge en Washington al inicio de la Administración Trump, y que se prolonga hasta el presente en la Administración Biden (aunque con matices importantes, por ejemplo, cooperación en temas de cambio climático, etc), augura costos crecientes para los países de la región en sus relaciones con China. Aquella situación posibilitadora de libertad de acción que generó el fin de la Guerra Fría comienza a estar en cuestión. La misma se ha tornado progresiva pero crecientemente visible en eventos como la crisis del BID en Chengdu y su réplica la elección de su último presidente, en las fuertes protestas de USA en los casos de cambio de reconocimiento de Taiwán hacia China y en las presiones sobre negociaciones y contrataciones con Huawei. Una preocupación adicional la constituye el hecho de que a la actual competición y rivalidad entre Estados Unidos y China se la considera un déjà-vu de la Guerra Fría, período histórico de enormes consecuencias negativas para la región y de opciones restringidas o altamente costosas en términos de política exterior y autonomía.

Esta emergencia de dilemas en termino de estructura-agencia que aparecen para los países de la región no son exclusivos, pues se repiten prácticamente en todo el mundo. Pera esta especificidad de la región a la que hemos aludido para la potencia del status quo agregan inevitablemente una preocupación adicional.

Bibliografía

- Allison, Graham, “The Thucydides Trap: Are the U.S. and China Headed for War?”, The Atlantic, September 25, 2015.
- Campbell, Kurt and Jake Sullivan, “Competition Without Catastrophe: How America Can Both Challenge and Coexist With China”, Foreign Affairs, Vol. 98, Issue 5, (Sep/Oct 2019), pp. 96- 110.
- Campbell, Kurt M., The Pivot: The Future of American Statecraft in Asia, Twelve, Hachette Book Group, New York, 2016.
- Christensen, Thomas J., “Shaping the choices of a rising China: recent lessons for the Obama administration”, The Washington Quarterly, Vol. 33, No. 4 (2009), pp. 83-104.
- Ellis, R. Evan, “China y su avance militar y estratégico en Argentina”, RECAEM, 15 de noviembre, 2021.
- European Union, EU-China A Strategic outlook, Joint Communication to the European Parliament, The European Council and the Council, 12 de Marzo de 2019.
- Fukuyama, Francis, The End of History and the Last Man, Free Press, 1992.
- Gramer, Robbie, y Kelth Johnson, “Tillerson praises Monroe Doctrine, warns Latin America of “Imperial” Chinese Ambitions”, Foreign Policy, 2 de febrero de 2018. <https://foreignpolicy.com/2018/02/02/tillerson-praises-monroe-doctrine-warns-latin-america-off-imperial-chinese-ambitions-mexico-south-america-nafta-diplomacy-trump-trade-venezuela-maduro/> accedido 28 de noviembre de 2021.
- Heine, Jorge, “Fiasco de Pasaportes”, La Tercera, 18 Nov 2021.
- Heine, Jorge, “Sidelineing the trade killjoy”, China Daily (global edition), October 21, 2021.

- Kerry, John, <https://2009-2017.state.gov/secretary/remarks/2013/11/217680.htm>, 18 de noviembre de 2013.
- Mearsheimer, John J., *The Tragedy of Great Powers Politics*, W.W. Norton & Company, 2001 (hay versión actualizada en 2014).
- Mo, Jingxi, “Xitalks to Biden, seeks consensus on relations”, *China Daily* (Global edition), November 16, 2021.
- Nye, Joseph S., “When it comes to China, don’t call it a “Cold War”, *New York Times*, Nov. 2, 2021.
- Paz, Gonzalo S., “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*, March 2012, No. 209, pp. 18-34.
- Paz, Gonzalo S., “Por qué Trump quiere un hombre de confianza en el BID”, *La Voz del Interior*, 25 de junio de 2020.
- Paz, Gonzalo S., “La Decisión de Trump sobre el BID: Un golpe en la mesa”, *La Nación*, 20 de Junio 2020.
- Shannon, Thomas, “U.S. View of Latin America” *Latin America and Hemispheric Studies Program*, Elliott School of International Affairs, George Washington University, Washington, DC, 18 de noviembre de 2021.
- White House, <https://nssarchive.us/national-security-strategy-2017/>, accedido 1 de mayo de 2021.
- White House <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/03/interim-national-security-strategic-guidance/>, accedido 1 de mayo de 2021.
- Whiter, Paul, “Venezuela CRISIS this OUR hemisphere”, *Venezuela news: ‘This is OUR hemisphere!’ US warns Russia against protecting Maduro | World | News | Express.co.uk*, accedido 3 diciembre de 2021.
- Zoellick, Robert B., “Whiter China? From Membership to Responsibility. Remarks to the National Committee on U.S.-China Relations”, New York, 21 de septiembre de 2005. https://www.ncuscr.org/sites/default/files/migration/Zoellick_remarks_notes06_winter_spring.pdf. Accedido por última vez el 28 de noviembre de 2021.